



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ  
Сектор за просторно планирање и урбанизам

# **ПРОСТОРНИ ПЛАН РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ** **од 2021. до 2035. године**

ОСНОВНИ КОНЦЕПТУАЛНИ ПРИСТУП ПРОСТОРНОМ РАЗВОЈУ ЗА  
РАНИ ЈАВНИ УВИД

Београд, фебруар 2020. године

## Садржај

<b>1. УВОД</b>	4
<b>2. ОСВРТ НА ПРЕТХОДНЕ ПРОСТОРНЕ ПЛАНОВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРОГРАМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ</b>	5
2.1. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	5
2.2. ПРОГРАМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	6
<b>3. ОСВРТ НА ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ</b>	8
3.1. РЕГИОНАЛНИ ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ	8
3.2. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ	12
3.3. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	13
<b>4. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ИЗРАДУ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ</b>	15
<b>5. АНАЛИЗА И ОЦЕНА СТАЊА ПО ОБЛАСТИМА</b>	22
5.1. ЗАШТИТА И КОРИШЋЕЊЕ ПРИРОДНИХ РЕСУРСА	22
5.1.1. Пољопривредно земљиште и пољопривреда	22
5.1.2. Шуме, шумско земљиште, шумарство и ловство	23
5.1.3. Воде и водна инфраструктура	24
5.1.4. Минералне сировине и рударство	26
5.2. СТАНОВНИШТВО И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ	27
5.2.1. Демографски развој	27
5.2.2. Развој урбаних насеља и система	29
5.2.3. Рурални развој и уређење села	31
5.2.4. Социјални развој, мрежа јавних служби и становање	32
5.3. РАЗВОЈ ИНДУСТРИЈЕ И ТУРИЗМА	36
5.3.1. Индустрија и МСП	36
5.3.2. Туризам	37
5.4. РАЗВОЈ ИНФРАСТРУКТУРЕ	40
5.4.1. Саобраћај и саобраћајна инфраструктура	40
5.4.2. Енергетика, енергетска инфраструктура и енергетска ефикасност	42
5.4.3. Електронске комуникације и поштански саобраћај	44
5.5. ЗАШТИТА НАСЛЕЂА И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	45
5.5.1. Заштита, уређење и одрживо коришћење природног и културног наслеђа и предела	45
5.5.2. Заштита и унапређење квалитета животне средине	49
5.5.3. Управљање отпадом	51
5.5.4. Климатске промене	52
5.5.5. Смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама	53
<b>6. ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА</b>	55
6.1. ЦИЉЕВИ И ПРИНЦИПИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ	55
6.1.1. Општи и посебни циљеви просторног развоја	55
6.1.2. Принципи просторног развоја	55
6.2. ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА ПО ОБЛАСТИМА	57
6.2.1. Заштита и коришћење природних ресурса	57
6.2.2. Становништво и социјални развој	59
6.2.3. Развој индустрије и туризма	60
6.2.4. Развој инфраструктуре	62
6.2.5. Заштита наслеђа и животне средине	63
<b>7. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА</b>	66
7.1. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ	66
7.2. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА ПО ОБЛАСТИМА	68
7.2.1. Заштита и коришћење природних ресурса	68
7.2.2. Становништво и социјални развој	73
7.2.3. Развој индустрије и туризма	79
7.2.4. Развој инфраструктуре	84
7.2.5. Заштита наслеђа и животне средине	86
<b>8. ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ ПЛАНИРАЊА У ПОГЛЕДУ УНАПРЕЂЕЊА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ</b>	91
8.1. ЕФЕКТИ НА ПЛАНСКИ СИСТЕМ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ РЕПУБЛИКЕ	91
8.2. НАЦИОНАЛНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМ ДО 2025. ГОДИНЕ И ЕФЕКТИ ЊЕГОВЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ	93

**Графички прилози:**

Карта 1. Коришћење простора

Карта 2. Генерални приказ зона заштите и праваца просторног развоја

Карта 3. Приоритети Националног инвестиционог програма

# 1. УВОД

Просторни план Републике Србије од 2021. до 2035. године (у даљем тексту: ППРС) припрема се у складу са Одлуком о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године („Службени гласник РС”, број 48/19). Извештај о стратешкој процени утицаја Просторног плана на животну средину биће саставни део ППРС у складу са Одлуком о изради Стратешке процене утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину („Службени гласник РС”, број 41/19; у даљем тексту: СПУ).

Просторни план се припрема и у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19 и 37/19 – др. закон) и Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС”, број 32/19), као и са другим релевантним законима, подзаконским актима и прописима.

Носилац израде ППРС је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Обрађивачи ППРС су: Институт за архитектуру и урбанизам Србије (носилац посла испред групе обрађивача), Универзитет у Београду – Географски факултет и Архитектонски факултет, Саобраћајни институт ЦИП д.о.о, ЈП Завод за урбанизам Војводине и GDI SOLUTIONS D.O.O.

Просторни план Републике Србије је основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици.

Израда овог ППРС заснива се на претходна два ППРС (први донет 1996, други 2010), програмима имплементације и извештајима о остваривању другог ППРС, Националном инвестиционом програму до 2025. године, стратегијама и развојним документима Републике, резултатима досадашњих истраживања, условима надлежних јавних институција и органа, као и међународним оквирима и документима у области просторног планирања и просторног развоја.

Обухват ППРС је територија Републике Србије у складу са Уставом Републике Србије и Законом о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 18/16 и 47/18). Просторни план Републике Србије се ради за временски хоризонт до 2035. године, са приоритетима до 2025. године.

Израда ППРС започела је у септембру 2019. године и обухвата припрему и израду Материјала за рани јавни увид и Нацрта ППРС. Овај елаборат представља материјал за рани јавни увид у ППРС који се припрема у почетним фазама израде планског документа. Предмет раног јавног увида јесте основни концептуални приступ просторном развоју Републике Србије. Елаборат садржи текстуални део и три графичка прилога (1. Коришћење простора, 2. Генерални приказ зона заштите и праваца просторног развоја, и 3. Приоритети Националног инвестиционог програма). Након Извештаја о обављеном раном јавном увиду приступиће се изради Нацрта ППРС и СПУ.

Просторни план ће садржати: полазне основе (правни основ, обухват, плански хоризонт, методологију израде, осврт на референтне документе и др.); општу оцену стања, визију, циљеве и принципе просторног развоја; планска решења настала кроз интегралан приступ простору (заштита и коришћење природних ресурса, наслеђа и животне средине, становништво и социјални развој, привреда, инфраструктура, просторна интеграција); имплементацију (мере и инструменте за спровођење, показатеље просторног развоја, смернице, стратешке приоритете) и рефералне карте. Такође израда ППРС ће обухватити и припрему Документационе основе (са тематским студијама) и базе просторних података у ГИС технологији.

## **2. ОСВРТ НА ПРЕТХОДНЕ ПРОСТОРНЕ ПЛАНОВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРОГРАМЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ**

### **2.1. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Доношењу првог Просторног плана Републике Србије<sup>1</sup> (у даљем тексту: први ППРС) претходиле су неуобичајено дуге и дисконтинуалне активности на његовој припреми које су са прекидима трајале скоро 30 година. Припрема првог ППРС започела је 1967. године и трајала до 1976. године у ком периоду су урађена три фазна документа (елементи I-III о валоризацији и оцени стања простора, економским компонентама организације, и концепцији просторне организације и уређења територије Републике до 2000. године). Припрема првог ППРС наставља се 1987. године. Нацрт ППРС достављен је Влади Републике Србије први пут 1990. године, а након тога 1994. године. Први ППРС донет је 1996. године за период до 2010. године.

У време доношења првог ППРС био је једини општи стратешки плански документ који се односио на интегрални развој територије Републике Србије. У том периоду припрема секторских планских докумената за територију Републике није још започела, изузев Водопривредне основе Републике Србије<sup>2</sup> чија се израда одвијала напоредо са израдом и након доношења ППРС. То је основни разлог за доношење ППРС посебним законом као кровног стратешког планског документа за све опште и секторске планове и стратегије.

Првим ППРС успостављен је интегралан приступ организацији и уређењу простора Републике који је укључио све аспекте дугорочног територијалног развоја (просторни, економски, социјални, заштите природних ресурса и животне средине). Првим ППРС уводи се аспект регионалног развоја применом територијално-функционалног приступа и функционалних урбаних подручја. По први пут у систем просторног планирања уводи се део о имплементацији планског документа. Наглашава се потреба доношења средњорочних програма његове имплементације, који ће заживети 15 година касније, по доношењу другог ППРС.

Првим ППРС у први план се ставља постизање веће функционалне интегритетности простора Републике (равномернијег и усклађенијег развоја делова њене територије) и саобраћајне и економске интеграције Републике са суседним и осталим европским земљама. Може се оценити да је први ППРС био иновативан плански документ испред свог времена и изнад отежавајућих околности у којима се Република Србија налазила од почетка 1990-тих. Овај план је поставио стратешки, концептуални и методолошки оквир и начин исказа планских решења и пропозиција, те је постао узор за друге просторне и секторске планове и стратегије.

Други ППРС донет је 2010. године за период до 2020. године<sup>3</sup>. И даље је био основни општи стратешки плански документ који се односи на интегрални развој територије Републике Србије. За разлику од претходног ППРС, у овом периоду се припрема или је донет велики број секторских стратегија, по узору на инострана искуства, у којима је ретко садржана просторна димензија развоја одговарајућег сектора у односу на делове територије и мрежу центара и насеља у Републици Србији.

---

<sup>1</sup> Закон о Просторном плану Републике Србије („Службени гласник РС”, број 13/1996)

<sup>2</sup> Уредба о утврђивању Водопривредне основе Републике Србије („Службени гласник РС”, број 11/2002)

<sup>3</sup> Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 88/2010)

Само су поједине стратегије имале већег утицаја на планска решења и пропозиције другог ППРС. То је и време интензивне припреме за приступање Европској Унији (у даљем тексту: ЕУ), јачања прекограничне и транснационалне сарадње, и политике јачања планирања и управљања регионалним развојем у Републици, што је све имало позитивног одраза на садржај и пропозиције другог ППРС. У основи, други ППРС се наслања на оквире постављене првим ППРС, са извесним адаптацијама у погледу садржаја и начина исказа планских решења и пропозиција које су биле под утицајем иностраних искустава и појединих националних стратегија и политика.

Припрема трећег ППРС започиње 2019. године и наставиће се током 2020. године. Доноси се за период од 15 година (од 2021. до 2035. године). За разлику од претходна два ППРС, ово је период промена у систему просторног планирања који се прилагођава јачању улоге тржишта у управљању развојем. Након периода бројних секторских стратегија, започео је процес консолидације система јавних политика. Још увек није јасно у којој мери ће процес консолидације имати утицаја на просторну и секторску координацију јавних политика. Први напори указују на уједначавање садржаја јавних политика, али и на испољен недостатак концепције дугорочног развоја што се може неповољно одразити на дугорочну заштиту и резервисање простора за намене и просторе од националног интереса/значаја. Наставља се интензивна припрема за приступање ЕУ и коришћење расположивих европских и међународних фондова, и јача прекогранична и транснационална сарадња. У основи, трећи ППРС ће се наслањати на најбоље проверене одреднице стратешког, концептуалног и методолошког оквира и начин исказа планских решења која су постављена у претходним ППРС.

Сва три ППРС су припремана у периоду великих промена на макро-регионалном и глобалном нивоу, те су елементи флексибилности, неизвесности и ризика постали саставни део процеса планирања.

Може се оценити да је још увек остао запостављен проблем спровођења ППРС којим су се бавила оба претходна плана. Први одговор на овај проблем су петогодишњи програми имплементације ППРС (у даљем тексту: ПИ ППРС), почев од 2010. године. Други одговор нуде решења Закона о планском систему из 2018. године, чије ефекте примене још увек није могуће сагледати.

## **2.2. ПРОГРАМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

У припреми и остваривању прва два ПИ ППРС (за период 2011-2015<sup>4</sup> и 2016-2020<sup>5</sup>) још увек преовладава секторски приступ, сходно организацији и надлежностима републичке управе, организација и јавних установа, али и расположивим изворима финансирања.

И даље је отворен проблем спровођења планских концепција и приоритетних планских решења које су засноване на интегралном приступу територијалном развоју делова и целине територије Републике Србије. То се у првом реду односи на урбани и рурални развој, развој система урбаних центара и њихових функционалних подручја, регионални и територијални развој већине привредних сектора, интегрални развој

---

<sup>4</sup> Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године („Службени гласник РС”, број 102/2011)

<sup>5</sup> Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије за период од 2016. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 104/2016)

саобраћаја и саобраћајних система, интегрисану заштиту природног и културног наслеђа и предела, и сл. Недостају надлежности републичког нивоа управљања, инструменти и фондови за координацију сектора и ресора у остваривању питања од интегралног значаја за просторни и регионални развој Републике.

Отворен је и проблем релативизације конфликтних интереса у имплементацији планских решења и приоритета на просторима на којима се преклапа више намена и активности од националног значаја. У припреми ПИ ППРС недостају инструменти за идентификацију потенцијалних и решавање конфликтних секторских интереса који су резултат секторских стратегија, акционих планова, програма и пројеката и извора њиховог финансирања.

Наведени проблеми условили су да су прва два ПИ ППРС преовлађујуће одраз секторских пројеката (највише у области инфраструктуре, а потом рударства и заштите природе у оба ПИ ППРС, као и заштите животне средине, културног наслеђа, шумарства и туризма у другом ПИ ППРС), уместо артикулисаних активности усклађивања решења и пројеката ради интегралног решавања основних развојних проблема друштва, економије, простора и сл.

Тиме се доводи у питање имплементација циљева и концепције ППРС и одрживости оствареног развоја територије Републике Србије. У превазилажењу овог проблема могла би да помогне примена Закона о планском систему на начин да се имплементација ППРС подржи у другим документима развојног планирања и у документима јавних политика.

Програме примене ППРС прате извештаји о остваривању овог планског документа, почев од 2011. године.

### **3. ОСВРТ НА ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ**

Планским решењима и смерницама прва два ППРС (1996, 2010) и Законом о планирању и изградњи предвиђена је израда регионалних просторних планова (у даљем тексту: РПП), просторних планова подручја посебне намене (у даљем тексту: ППППН), као и просторних планова јединице локалне самоуправе.

РПП представљају директну разраду и интегралну примену ППРС на регионалном нивоу, као и програмски оквир за просторне планове нижег реда.

Директна разрада секторских планских решења и стратешких приоритета из ППРС и РПП је у највећој мери реализована кроз ППППН за инфраструктурне коридоре, подручја природних и културних добара, туристичка подручја, сливове водоакмулација, рударске басене и др.

#### **3.1. РЕГИОНАЛНИ ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ**

После 2010. године урађено је девет РПП и то за подручја: Пчињског и Јабланичког управног округа (општине Јужног поморавља, 2010); Административног подручја Града Београда (2011); Борског и Зајечарског управног округа (Тимочке крајине, 2011); АП Војводине (2011); Нишког, Топличког и Пиротског управног округа (2013); Златиборског и Моравичког управног округа (2013); Шумадијског, Поморавског, Рашког и Расинског округа (2014); Подунавског и Браничевског управног округа (2015); и Колубарског и Мачванског управног округа (2015).

Израду РПП пратило је унапређење методологије регионалног планирања и унапређење комуникације између планера и интересних група на националном, регионалном и посебно на локалном нивоу. У РПП је испољено настојање да се уваже специфичне потребе које произлазе из регионалних посебности, разраде циљеви и стратешка опредељења просторног развоја из ППРС, ближе определи рационално коришћење простора и просторни развој усклади са суседним окрузима/областима и општинама. Највеће део РПП (6 од 9) је урађен у ГИС окружењу што је допринело почетку формирања базе просторних података на нивоу Републике Србије. Након усвајања РПП урађени су програми њихове имплементације.

Доношењем РПП створени су предуслови за реализацију националних, регионалних и локалних развојних интереса на регионалном нивоу. Омогућено је очување вредности и валоризација потенцијала округа/области за: дугорочни и уравнотежени развој; атрактивност за инвестирање (подстицање развоја инфраструктуре и доступности подручја, пољопривреде, туризма, енергетике, рударства и др.); ублажавање депопулације; просторно-функционалну интегрисаност подручја и повезивање са окружењем; полицентричан територијални развој (посебно у погледу јачања урбано–руралних веза); одрживо коришћење природних и створених ресурса; саобраћајну приступачност према паневропским коридорима и попречним коридорима којима се остварују везе са аутопутевима и регионалним окружењем; развој привреде; заштиту природног и културног наслеђа и заштиту животне средине; и др.

У процесу остваривања РПП и програма њихове имплементације није остварена изградња институционалног оквира за управљање просторним и укупним развојем региона (сем у случају АП Војводине и Административног подручја Града Београда који су то већ имали), нити у погледу промена и проширивања организационе структуре, кадровског јачања и финансирања послова општинских служби као ни регионалних



институција (у погледу адекватне информатичке подршке спровођењу планских решења, као и координацији и успостављању одговарајуће сарадње између националног, суб-регионалног и локалног нивоа у спровођењу планских одлука). Такође је изостала подршка мера и политика на националном нивоу за: унапређење квалитета живљења и стварање услова за демографску обнову, задржавање и подстицање насељавања и повратка становништва, посебно у економски заостала рурална подручја и општинске центре (у првом реду на периферним подручјима) и јачање комплементарних функција регионалних центара и развојних коридора.

Приоритети развоја у РПП и програмима њихове имплементације обухватили су следеће кључне одреднице просторног развоја по секторима (према смерницама другог ППРС из 2010. године које су примењене уз одређена прилагођавања):

– Пољопривреде – у погледу коришћења земљишта заснованог на концепту одрживог пољопривредног и руралног развоја, међусобним усклађивањем мера подршке заштити пољопривредног и шумског земљишта као интегралног природног ресурса, побољшању стања животне средине и природних предела, повећању конкурентности аграрног сектора и диверсификацији економских активности на селу и др. (према новом моделу Заједничке аграрне политике ЕУ). Утврђене су водеће гране тржишне производње по специфичним пољопривредним рејонима који су у већини ових планова издвајани на основу анализе агроеколошких, социоекономских и других погодности и ограничења на нивоу насеља са атаром. Дате су смернице за селективно подржавање развоја сточарства, ратарства, повртарства, воћарства и виноградарства, у системима конвенционалне, интегралне и органске производње, као и за развој агрошумарства и производње обновљивих извора енергије (у даљем тексту: ОИЕ). Посебно су уважене потребе за обновом традиционалног пашњачког сточарења у брдско-планинским областима, и др.

– Шумарства – у погледу пошумљавања, обнављања и побољшања квалитета шума, антиерозивним радовима у сливовима постојећих и будућих акумулација као и заштићеним природним подручјима. У одредбама за примену РПП се тежило хоризонталној интегрисаности и хармонизацији секторских планова (у шумарству, ловству и заштити природе) с просторним плановима, а и другим секторским плановима који се рефлектују на коришћење простора. Међутим, у пракси је често долазило до конфликта циљева и планова одрживог управљања шумама, при чему су планске претпоставке из ППРС преносене у просторне планове нижег реда, али је у извесној мери изостала хармонизација са секторским плановима развоја шумских подручја и оперативним плановима газдовања шумама. Проблем је и слаба покривености простора плановима/програмима управљања шумама у приватном власништву. Актуелан проблем је везан за процес планирања у све израженијим утицајима и условима ризика од негативног утицаја климатских промена.

– Водопривреде – у погледу штедње, рационалног коришћења и заштите од загађења и непланског коришћења водних ресурса, нарочито дефицитарних и стратешки значајних изворишта (површинских и подземних вода) за развој и квалитет живљења. Упоришта развоја водопривредне инфраструктуре (у зависности од региона) су: интегрално планирање и управљање регионалним вишенаменским системима за уређење, коришћење и заштиту вода; развој хидроенергетских и пловидбених система; интензивирање хидротехничких активности на регулисању бујичних речних токова и заштити од поплава; побољшање водоснабдевања насељених подручја, развој система за наводњавање и одводњавање као и санитарна заштита изворишта и сливова, посебно регионалних система. За овај и ниже нивое просторног планирања проблем представља што нису урађени планови управљања водама на водним подручјима.

– Индустије – у погледу даљег развоја постојећих успешних фирми како већих тако и у сектору малих и средњих предузећа (у даљем тексту: МСП), представља важно упориште економског развоја, уз модернизацију и специјализацију производње, еко-реструктурирање, привредно повезивање у производно-услугне регионалне кластере са предузећима на подручју региона и другим индустријским центрима у окружењу. Сви РПП указују на сличне оцене проблема досадашњег развоја и знатног заостајања индустрије, посебно у недовољно развијеним подручјима, али и у већини урбаних центара. Предвиђени развој привредних делатности и структура заснован је на повећаном нивоу инвестиција, подизању нивоа техничко-технолошке опремљености, јачању иновационог потенцијала, побољшавању конкурентности, фаворизовању знања кроз едукацију и стручно усавршавање, рационалном и ефикасном коришћењу природних ресурса и просторно-еколошкој прихватљивости. Посебан значај имају смернице за комплетирање и уређење инфраструктуре у привредно-индустријским зонама (у даљем тексту: ИЗ) и трансформацију зона старих индустријских комплекса у функционалне економске комплексе.

– Туризма и комплементарних привредних активности – у погледу интензивирања улоге у развоју региона, посебно оних на периферним и руралним подручјима, уз базирање на комплетирању и интеграцији постојеће понуде у простору, као и на очуваној природној средини и туристичким ресурсима од међународног, националног и регионалног значаја. У РПП предвиђене су и активности на: изградњи и уређењу нових садржаја понуде у простору као главних генератора целогодишње туристичке понуде подручја; развоју јединствене туристичке понуде и функционалног интегрисања понуде (на подручју региона, са окружењем у Србији и у суседним земљама). Предвиђено је да се туризам развија и као алтернативна делатност на просторима промењених намена и да представља један од видова компензације локалном становништву за разне видове ограничења њихових активности.

– Рударства и минералних сировина – у погледу усклађивања са општом концепцијом коришћења минералних ресурса Републике Србије, локалним интересима и условима заштите животне средине. РПП и просторни планови јединица локалне самоуправе су планска решења за области минералних сировина и рударства преузимали, по правилу, из ППРС и одговарајућих стратегија развоја и посебно из ППППН за рударске басене. Упоришта развоја представљали су (у зависности од региона): стављање у развојну функцију доказаних резерви и наставак истраживања перспективних резерви; санација девастиране животне средине уз предузимање свих мера да се њено деградирање и уништавање сведе на прихватљив ниво у свим фазама третирања минералних сировина; интегрално управљање отпадом и искоришћавање техногених сировина које се стварају у производним процесима и технолошким фазама у минерално-сировинском комплексу; и др.

– Урбаног развоја и система насеља – у погледу успостављања функционалних урбаних подручја (у даљем тексту: ФУП), као и полицентричног и уравнотеженог регионалног развоја. У РПП хијерархија центара је преузета из ППРС и допуњена центрима суб-регионалног и локалног значаја. Полазећи од постојећег модела концентрације становништва, диверзификације делатности и ареала утицаја већих урбаних центара, концепт развоја насеља се заснива на квалитативним променама привредне и социо-економске структуре система насеља. Предвиђено је да се развој просторно-функционалне организације подручја по заједницама насеља остварује децентрализацијом функције рада, појединих производних делатности, јавних служби и активности из регионалних, субрегионалних и општинских центара у центре заједнице села и већа насеља са општим или специфичним функцијама, ради рационализације управљања и организације јавних служби, квалитетнијег

задовољавања потреба и ефикаснијег координирања активности локалних заједница, чиме се стварају услови и за останак и повратак становништва. Поред концепта ФУП у РПП су често издвојене и зоне/појасеви агломирања и интензивне агломерације – слично концепту развојних осовина из ППРС. Урбани и рурални развој није значајније третиран у РПП, већ је ово претежно препуштено просторним плановима јединица локалне самоуправе и урбанистичким плановима. Са становишта планског развоја насеља дате су смернице за ограничавање и контролисану изградњу приградских насеља и насеобинских целина у коридорима јавних путева.

– Социјалног развоја – у погледу смерница за унапређење јавних служби предложеним мерама за побољшање доступности, док су запостављене области социјалне искључености/укључености и социјалног становања. Предвиђено је да програми развоја мреже јавних служби буду усклађени са привредним развојем, финансијским могућностима и особеностима локалних заједница, као и са циљевима развоја појединих регионалних подручја, уз подршку других сектора (у првом реду саобраћајне и друге комуналне инфраструктуре).

– Животне средине, природног и културног наслеђа и предела – у погледу смерница за унапређење и заштиту животне средине, заштиту вредног природног и културног наслеђа; као и очување већих подручја посебне намене са природним и предеоним вредностима од значаја за развој и која представљају део интернационалних мрежа и пограничних области. У већини РПП су идентификована развојна ограничења везана за прописане режиме заштите, укључујући и решавање конфликта у том домену. У појединим РПП утврђени су предлози за нова заштићена подручја. У домену заштите културног наслеђа, залагање је за унапређење валоризације, презентације и коришћења културних добара, и бољу уређеност, нарочито ванградских добара (културно-историјских целина, споменика културе, археолошких налазишта и знаменитих места, објекта под претходном заштитом и сеоског етно-наслеђа). Концепт је усмерен ка остваривању интегралне заштите природних и непокретних културних добара и очувања културног идентитета простора и специфичности предела конкретних региона. Разрада карактеризације предела у РПП и у планским документима нижег реда је изостала јер није урађена типологија и карактеризација предела за територију Републике као информациона основа за израду планских докумената. Важан аспект заштите животне средине у РПП обухватило је и управљање отпадом у погледу прецизирања стратешких приоритети, циљева и система регионалних депонија и пратеће инфраструктуре.

– Област климатских промена селективно је третирана у неколико РПП – у погледу транспоновања циљева и покушаја разраде концепције просторног развоја у светлу климатских промена дате у ППРС. Настојало се прецизирању утицаја климатских промена на поједине активности, техничке системе и секторе, у контексту управљања водама, поплавним подручјима, шумама и др.

– Саобраћај и саобраћајна инфраструктура – у погледу прецизирања и додатног утврђивања концепта просторног развоја саобраћаја који је дефинисан у ППРС. Наглашен је значај појединих решења на регионалном, интрарегионалном и интеррегионалном нивоу, уз дефинисање смерница развоја саобраћајних мрежа и објеката унутар региона, који ће се плански дефинисати у оквиру ППППН и просторних планова локалних самоуправа. У појединим РПП (нпр. подручје Београда) планске поставке су претрпеле значајне промене, узроковане новим саобраћајним и инфраструктурним пројектима од локалног и ширег значаја (стварање услова за формирање интермодалних чворишта).

– Енергетика, енергетска инфраструктура и енергетска ефикасност – у погледу разраде циљева и концепта просторног развоја ових области који је дефинисан у

ППРС. Указано је на стратешку важност енергетског система али и ограничења. Област енергетске ефикасности третирана је: као потенцијални извор енергије, кроз рационализацију њеног коришћења; и кроз спровођење мера енергетске ефикасности у јавним зградама. У области ОИЕ сугерисно је коришћење хидропотенцијала, термалних вода, биомасе, енергије сунца, ветра и др. у зависности од локалних услова и потреба становништва. Концепцијска решења предвиђају значајније повећање удела ОИЕ у укупној производњи, изградњу топлана и когенеративних постројења која користе ОИЕ, као и израду база податка о ОИЕ.

– Ванредне ситуације, природне непогоде и технолошки удеси – разматрани су генерално, заједно са питањима уређења простора за потребе одбране земље. Најчешће су утврђене обавезе и мере јединица локалних самоуправа и одговорних институција, органа и привредних друштава у испуњењу законских обавеза, посебно у домену техничких мера заштите и др. Уједно су ове теме често третиране и кроз мере заштите животне средине. Није униформно обрађена тематика природних непогода и не постоје анализе степена повредивости територије природним непогодама као фактора ограничења просторног развоја.

### **3.2. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ**

За подручја која су због природних и културно-историјских вредности, експлоатације минералних сировина, искоришћења туристичких потенцијала и хидропотенцијала или изградње објеката за које грађевинску дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, захтевала посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора или су као таква одређена ППРС или РПП, урађено је и донето око 80 ППППН (од чега је највећи број за заштићена подручја, следе инфраструктурни коридори и зоне експлоатације минералних сировина, сливна подручја акумулација и др.). Значајан број ППППН (преко 30) је у поступку израде и доношења. Планска решења у ППППН усаглашена су са актима о проглашењу и плановима управљања заштићеним подручјима, техничком документацијом за реализацију инфраструктурних система и претходним студијама изводљивости (студијама изводљивости за експлоатацију минералних сировина). У ППППН извршена је резервација простора за рационалну изградњу и коришћење објеката/подручја од јавног интереса, и успостављен режим коришћења и заштите простора. У већини донетих ППППН, посебно у задњих 5 година, примењена је изузетно корисна и ефикасна пракса детаљне разраде локација са посебним значајем за: развој функција заштићених подручја, реализацију коридора, зоне утицаја експлоатације минералних сировина и сл. На тај начин су ППППН поред стратешког планског документа постали и инструменти за директну примену.

Може се рећи да се генерални недостатак у систему просторног планирања на свим нивоима који одликује недовољна вертикална и хоризонтална координација са најчешће, секторским сагледавањем будућих потреба развоја и заштите, највише одразио на подручја посебне намене (деонице коридора, рударске комплексе, туристичке зоне и заштиту природе, изворишта водоснабдевања и др.), пре свега са становишта одрживости укупног развоја јединица локалне самоуправе, региона и државе. Превазилажењу тог проблема донекле је помогла правовремена сарадња обрађивача плана са надлежним министарствима у току израде ППППН што је позитивно утицало на интегрално сагледавање планирања просторног развоја и релативизацију или ублажавање конфликта заштите и развоја у тим подручјима (при

чему је значајну подршку представљало коришћење савремених информационих система и израда базе просторних података у ГИС-у).

У наредном периоду биће неопходни нови плански приступи у решавању конфликта и усклађивању потреба развоја и заштите (нпр. између зоне заштите природе и развоја туризма у планинским подручјима).

Концепције просторног развоја у ППППН у погледу разраде одредби ППРС и РПП обухватиле су различите одреднице у зависности од врсте посебне намене:

– Заштита природних добара, културног наслеђа и развоја туризма – у погледу смерница за развој туризма и заштиту простора (посебно у подручјима од националног значаја за заштиту и развој), при чему је примарни проблем било настојање прилагођавања секторским програмима заштите природе и/или Стратегији развоја туризма и мастер плановима појединих дестинација који нису усклађени са ППРС и РПП. У случајевима преклапања функција заштите и развоја (примери Копаоника, Старе планине, Голије, Таре, Ђердапа и др.), у ППППН нису у потпуности разрешене супротности и конфликти туризма са заштитом природе и комплементарним активностима. Решавање ових проблема, поред системских унапређења (иновирање законске регулативе о заштићеним добрима, режимима заштите и др. у погледу побољшања услова за одрживо управљање и заштиту природних добара, као и разграничење зона заштите и зона развоја, у складу са искуствима и препорукама ЕУ), захтева иновирање ППППН и њихову детаљну разраду за зоне заштите и зоне развоја, уз остваривање интензивније сарадње служби заштите и стејкхолдера у туризму са планерима и урбанистима.

– Развој рударства и експлоатација минералних сировина – у погледу синхронизације планских решења и пропозиција у ППППН која се односе на честе промене у концепцијама развоја рударских активности, што има реперкусија на одрживост просторног развој подручја, развој насеља, функционисање инфраструктурних система, социо-економске промене, промену привредне структуре и квалитета животне средине у зонама утицаја и др.

– Реализација саобраћајне и енергетске инфраструктуре – у погледу стварања услова за директну примену најзначајнијих државних пројеката (реализације аутопутева, гасовода, далеководова и др.), који имају широки утицај на простор кроз који пролазе и представљају планове са високим степеном непосредног и посредног утицаја на подручје локалних самоуправа, регионални и национални ниво, као и прекогранични аспект.

– Заштита и коришћење сливова акумулација – у погледу резервација простора за формирање регионалних изворишта водоснабдевања са режимима заштите, као и за интегрално коришћење, уређење и заштиту вода.

### **3.3. ПРОСТОРНИ ПЛАНОВИ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

Просторни планови јединица локалних самоуправа (у даљем тескту: ПП ЈЛС) донети су за територије свих општина и градова. Поштујући стратешки плански оквир ППРС и програмске оквира РПП ближе су одређене смернице за развој делатности и намену површина, као и услови за одрживи и равномернији развој на територији јединице локалне самоуправе.

Донети ПП ЈЛС садрже шематске приказе за уређење насеља, касније уређајне основе сеоских насеља са различитим нивоом детаљности разраде, као и детаљна

правила за изградњу и уређење простора. На тај начин су ПП ЈЛС постали стратешки плански документи са елементима за директну примену.

Планске одреднице које су битније утицале на просторни развој општина и градова односе се на:

– Коришћење и заштита пољопривредног земљишта је најчешће маргинализовано. Опредељење је било да се заустави процес тзв. бесправне изградње објеката и ненаменског коришћења земљишта, што најчешће није доследно примењено кроз урбанистичке планове или се одвијало без планова, Тек у новије време промовише се потреба: остваривање концепта одрживог развоја урбане пољопривреде коришћењем земљишта сагласно његовим еколошким својствима и износе одговарајуће мере заштите, уређења и организације; да за нове делатности и намене, у случајевима када је то могуће, треба користити постојећи грађевински фонд (уместо "greenfield" давати предност "brownfield" инвестицијама); дефинисања мера подршке за побољшање производно-економског потенцијала пољопривредног земљишта и повећање конкурентности пољопривредне производње, спровођење интегралних развојних програма у пољопривреди и др.

– Рурални развој и уређење села који су најчешће посматрани у контексту функционисања мреже насеља у циљу: успостављања усклађеног система насељских центара по принципу децентрализације; адекватног саобраћајног повезивања насеља; развоја насељских садржаја према специфичностима функционалних подручја и степену централитета насеља; подмиривања потреба у опремању комуналном и техничком инфраструктуром; стварања услова за просперитет, запошљавање и заустављање тренда демографског пражњења; ревитализације села уз очување природне и културне баштине, аутохтоног сеоског амбијента; и сл. Уређајним основама сеоских насеља, као саставним деловима ПП ЈЛС, требало је дефинисати основне насељске структуре и њихов однос са окружењем.

– Мрежа јавних служби, социјални развој и становање који су дефинисани у складу са плановима вишег реда и локалним специфичностима. Заступљене су различите мере унапређења бонитета појединих објеката јавних служби као и предлози за повезивање различитих активности ради рационалније организације или даљу децентрализацију. Приоритетне активности у области јавних служби укључивале су: уједначавање доступности, повећање квалитета услуга и физичке доступности објеката; диверзификацију и флексибилнију организацију услуга; стимулисање инвестиција и донација приватног сектора у развој јавних служби.

– Развој индустрије која је најчешће третирана кроз проширивање и инфраструктурно опремање ИЗ регионалног значаја, или формирање нових ИЗ као и обезбеђење и инфраструктурно опремање локација за развој МСП.

– Развој туризма који је третиран претежно у складу са просторним плановима вишег реда, а у појединим ПП ЈЛС и на основу мастер планова туризма. За већину локалних самоуправа са туристичким дестинацијама и другим туристичким потенцијалима потребно је иновирање/репланирање концепта туристичког развоја.

– Заштита и унапређење квалитета животне средине која је сагледавана кроз извештаје о стратешкој процени утицаја на животну средину. Заштита, уређење и одрживо коришћење природног наслеђа и културних добара је адекватно сагледавана кроз примену законског института услова заштите природе и заштите непокретних културних добара.

## 4. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ИЗРАДУ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА РЕПУБЛИКЕ

Након 2000. године у Републици Србији су на националном нивоу усвајани и примењивани бројни стратешки документи за различите области. Највећим делом су то стратегије развоја, а затим и програми развоја, акциони планови, основе управљања и др. Садржај таквих докумената је различит, како у нивоу обраде података и исказа, тако и у сагледавању територијалне/просторне димензије, и у директној је зависности од законских оквира, нивоа и актуелности расположивих података, обавеза по питању усаглашавања са европским регулативама и др.

У циљу уређивања планског система Републике Србије и управљања системом јавних политика донет је Закон о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18). Тим законом су дефинисани појам и врсте планских докумената – документи развојног планирања, документи јавних политика и остали плански документи. Документи развојног планирања јесу плански документи најширег обухвата и највишег републичког значаја и, поред плана развоја и инвестиционог плана, то су и Просторни план Републике Србије и други просторни планови. Документи јавних политика јесу документи којима се утврђују и разрађују већ утврђене јавне политике – стратегија, програм, концепт политике и акциони план. Закон о планском систему наглашава значај Просторног плана Републике Србије као документа развојног планирања од највишег значаја, док истовремено читав низ стратегија, програма и акционих планова по различитим областима треба да подржи и даље разрађује утврђене опште политике.

У изради овог ППРС анализирају се и користе на одговарајући начин донети стратешки и развојни документи за различите области. Полазећи од тога, ППРС ће дати смернице за имплементацију и разраду планских решења и пропозиција у документима планског система Републике.

У анализи донетих стратегија, програма, акционих планова, основа и других докумената, уочено је да се елементи на којима је могуће базирати концепцију развоја по областима могу генерално посматрати као стратешко-развојни (доминантно заступљени), програмско-акциони, елементи класификације организационих и просторних ентитета и приоритети.

У наставку се даје основни преглед издвојених елемената у донетим документима који су од највећег значаја за будуће дефинисање концепције просторног развоја Републике Србије.

### 1. Заштита и коришћење природних ресурса

*Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године* („Службени гласник РС”, број 85/14) и пратећим развојним документима за период 2018–2020. године (Национални програм развоја пољопривреде, Национални програм руралног развоја) утврђени су следећи оперативни циљеви: повећање квалитета и степена искоришћености пољопривредних површина; повећање земљишног поседа и укрупњавање парцела; успостављање функционалног тржишта земљишта; унапређење земљишне инфраструктуре; повећање мелиорисаних површина и унапређење плодности земљишта; смањење губитка и деградације земљишта; контролисана пренамена пољопривредног земљишта; и др. Указује се на високи степен хетерегености простора у погледу плодности земљишта и других природних погодности за гајење појединих пољопривредних култура, степен деградације и претње по очување његовог квалитета. Индикативно је да су подручја у којима преовлађују пољопривредна земљишта ниског производно-економског

потенцијала и економски најслабије развијена и захваћена депопулацијом. Заступљен је принцип полицентричног развоја, базиран на уважавању различитости система производње и типова пољопривредних газдинства који произлазе из хетерогених природних и социоекономских карактеристика руралних подручја. За операционализацију постављеног принципа у политици управљања земљиштем предвиђене су следеће активности: идентификација пољопривредних подручја високе природне вредности, која се простиру на 1,187 милиона ha (око 19% укупних пољопривредних површина, односно 13% укупне територије Републике); издвајање подручја са отежаним условима рада у пољопривреди, у која су укључена насеља која се налазе на преко 500m н.в. или у границама националних паркова, као и насеља у којима је број запослених мањи од 100 на 1000 становника; рејонизација виноградарских производних подручја; одређивање подручја осетљивих на нитрате из пољопривреде; и др. *Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године* јасно је трасиран правац будућих реформи пољопривредног сектора у склопу спољних и унутрашњих изазова са којима се суочава, уз дефинисање компатибилних мера и активности за обнову и активирање развојних потенцијала руралних подручја. Операционализација ове стратегије на средњорочном нивоу је дата *Националним програмом за пољопривреду за период 2018–2020. године*. При оцени просторних аспеката новије пољопривредне политике Републике Србије треба уважити чињеницу да је последњих година остварен осетан напредак у погледу прилагођавања основним принципима и механизмима веома сложеног модела *Заједничке пољопривредне политике ЕУ*.

*Стратегијом развоја шумарства Републике Србије* („Службени гласник РС”, број 59/06) дефинисани су стратешки циљеви у шумарству и ловству. Основни циљ је очување и унапређивање стања шума и развој шумарства као привредне гране. Од посебних циљева као битни за просторни развој издвајају се: унапређење одрживог газдовања шумама у заштићеним природним добрима, засновано на усклађеном развоју еколошке, економске, социјалне и културне функције шума; очување, реално унапређење, одрживо коришћење и валоризација биодиверзитета шума заштитом станишта, врста и гена; и очување, унапређење, одрживо коришћење и валоризација заштитних, социјалних, културних и регулаторних функција шума. Ова стратегија нема ближе одреднице територијалног аспекта развоја. Национална инвентура шума (2008)<sup>6</sup> представља информациони основ за израду стартешких и акционих планова у сектору шумарства са наглашеном просторном димензијом (урађен је у ГИС-у).

*Стратегијом управљања водама на територији Републике Србије за период од 2016. до 2034. године* („Службени гласник РС”, број 3/17) опредељена је дугорочна политика управљања водама, правци одрживог деловања у области коришћења вода, заштите вода, уређења водотока и заштите од штетног дејства вода, уз уважавање и увођење стандарда, технологија и прописа ЕУ из области вода. Ова стратегија садржи просторни аспект исказан у планским и програмским одредницама и на графичким приказима.

Политике и стратегије развоја у сектору минералних сировина и рударства утврђене су у: *Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара*, *Стратегији управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године* (у фази нацрта) и *Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* („Службени гласник РС”, број 101/15). Просторни аспекти су у значајној мери заступљени у стратегијама управљања минералним ресурсима и развоја енергетике, с обзиром да су приказани конкретни

---

<sup>6</sup> <https://upravazasume.gov.rs/wp-content/uploads/2015/12/StanjeSumaRS.pdf>



пројекти који треба да се реализују у наредном периоду, као што су рудници са површинском и подземном експлоатацијом, погони за прераду минералних сировина (флотације, топионице и др.), нови енергетски објекти, инфраструктура и др.

## 2. Становништво и социјални развој

Проблематика демографског развоја и њено усмеравање и спровођење плански и програмски је подржано дефинисањем и усвајањем више стратешких докумената. Мере популационе политике су креиране у циљу постизања позитивних ефеката на развој и карактеристике популационих потенцијала, од чега су за просторни развој најбитније мере по питању миграција становништва, развоја пољопривреде и др. У *Стратегији о управљању миграцијама* („Службени гласник РС”, број 59/09) јасно је истакнута неопходност активног односа према миграцијама становништва, путем формулисања и спровођења мера миграционе политике, унапређења друштвено-економских мера и програма у циљу усмеравања пожељних трендова у размештају становништва, унутрашњим и међународним миграцијама. *Националном стратегијом запошљавања за период 2011-2020. године* („Службени гласник РС”, број 37/11) предвиђен је низ мера које директно или индиректно могу утицати на миграционе токове младих, као што су повећање професионалне и просторне покретљивости младих, повећана доступност различитих садржаја младима, посебно у мањим и сиромашнијим срединама, повећан ниво информисаности младих о избору занимања, могућностима запошљавања и перспективе на тржишту рада, остваривање мобилности и др. Наведени документи немају ближе одреднице територијалног аспекта развоја.

*Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године* („Службени гласник РС”, број 47/19) представља кључни инструмент за остваривање одрживог урбаног развоја применом интегралног приступа. Дефинисано је пет стратешких праваца урбаног развоја (одрживи економски развој, уређење урбаних насеља, друштвено благостање, квалитет животне средине и управљање урбаним развојем). Одлика ове стратегије је њена јасна веза са просторним аспектом и диференцијација на нивое и домене националног и локалног деловања.

*Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године* као један од пет стратешких циљева дефинише унапређење квалитета живота у руралним подручјима и смањење сиромаштва. У том контексту се указује на значај балансираног и социјално одрживог развоја руралних средина, успостављањем синергије и добре координације свих релевантних политика. Назначено је да једно од приоритетних подручја деловања пољопривредне политике чини диверзификација руралне економије и очување културног и природног наслеђа. Указује се на то да основне потенцијале руралног развоја чине: разноликост и атрактивност руралног амбијента; богато културно наслеђе; очуваност традиционалних знања и технологија; започете иницијативе на формирању локалних социјалних мрежа; и солидно стање инфраструктуре у неким руралним областима. *Националним програмом руралног развоја за период 2018–2020. године* („Службени гласник РС”, број 60/18) дефинисани су директни подстицаји за унапређење квалитета живота у руралним подручјима који су усмерени и на повећање инвестиција у унапређење и развој руралне инфраструктуре, заштиту биодиверзитета, одрживо управљање ресурсима и заштитом животне средине, а које чине трајну поставку програма руралног развоја ЕУ. Наведени документи немају ближе одреднице територијалног аспекта развоја.

У сектору који се односи на људске ресурсе и друштвени развој урађено је 25 стратегија (15 у области запошљавања, социјалних питања и здравља и 7 у области просвете, науке, омладине и спорта). У *Стратегији развоја образовања у Србији до 2020.* („Службени гласник РС”, број 107/12) просторној доступности услуга од јавног интереса поклања се већа пажња него пре неколико деценија, али су примењени

механизми још увек недовољни и непотпуни да би се остварила бар минимална просторна доступност основних услуга у удаљеним сеоским насељима и брдско-планинским подручјима, њихова квалитетнија понуда и доступност (финансијска и институционална). У *Стратегији јавног здравља у Републици Србији* („Службени гласник РС”, број 61/8) наводи се циљ смањивања неједнакости у здрављу. Наводе се додатне мере намењене приоритетним друштвеним групама ради смањивања неједнакости у здрављу и унапређењу приступачности здравствених услуга и доступности здравствене заштите друштвено осетљивих друштвених група на територији јединица локалне самоуправе. У *Стратегији развоја спорта у Републици Србији за период 2014–2018. године* („Службени гласник РС”, број 1/15) наведена су четири приоритета, од којих се један односи на просторни развој – развој и унапређење спортске инфраструктуре. Сумарно, недовољност, па чак и потпуно занемаривање просторне димензије и мера и механизма за повећање просторне доступности јавних услуга у области образовања, здравствене и социјалне заштите, за последицу има непремостива ограничења у остваривању постављених циљева и политика уједначавања изгледа грађана и друштвених група, да под релативно изједначеним условима користе услуге које се финансирају из јавних прихода.

### 3. Развој индустрије и туризма

У *Националној стратегији привредног развоја Републике Србије за период од 2006-2012. године*<sup>7</sup> изабрана је концепција којом се запоставља развој индустрије и свесно бира стратешки правац деиндустријализације. Такав избор подстакао је снажну деиндустријализацију земље као директну последицу изабраног/програмираног модела транзиционог прилагођавања. *Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године* („Службени гласник РС”, број 55/11) и *Акциони план за спровођење Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године* („Службени гласник РС”, број 100/11) засновани су на Пост-кризног моделу економског раста и развоја Србије од 2011-2020. године (2010). То је први документ који на конзистентан и целовит начин дефинише потребу реиндустријализације, извозну оријентацију индустрије, основне развојне приоритете индустрије и начине њиховог остваривања. Усаглашена је са индустријском политиком ЕУ и циљевима документа *Стратегија Европа 2020*, јер полази од новог стратешког приступа, заснованог на инвестицијама у нову технологију, иновације и људски капитал. Ради се о промени укупне развојне парадигме, од традиционалног приступа који је заснован на експлоатацији природних ресурса на основу знатног обима инвестирања, ка развоју који је заснован на новим технологијама и иновацијама, образовању, сарадњи, партнерству и конкурентности по основу стварања високе додатне вредности. Једна од слабости јесте недовољна елаборираност оперативних развојних концепата, нарочито са становишта просторног размештаја индустрије.

*Национална стратегија запошљавања Србије за период 2010-2020. године* фокусирана је на приоритете који подразумевају подршку извозно оријентисаним гранама индустрије, запошљавање у мање развијеним регионима и развој регионалних и локалних политика запошљавања.

У *Стратегији развоја туризма Републике Србије за период 2016. до 2025. године* („Службени гласник РС”, број 98/16) дата је подела територије Србије на кластере у складу са одредбама ППРС. Афирмише се туристичка регија Западна Србија (Тара, Златибор, Мокра гора и Златар) као прва целина интегралне понуде. Дат је списак приоритета и дестинација и др.

<sup>7</sup> <http://otvorenavlada.rs/strategija-privrednog-razvoja163a-lat-doc/>

#### 4. Развој инфраструктуре

Концепција развоја саобраћаја је стратешки дефинисана кроз низ докумената које је Република Србија донела или верификовала, као и кроз мултилатералне и билатералне меморандуме меморандуме и споразуме о сарадњи. Најзначајнији важећи документ је *План развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2015 до 2020 године* (2017)<sup>8</sup>, базиран на *Стратегији развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта (2008 до 2015, „Службени гласник РС”, број 4/08), Генералном мастер плану развоја транспорта у Републици Србији (2009 до 2027), Стратегији развоја водног саобраћаја од 2015 до 2025. године* („Службени гласник РС”, број 3/04) и на *Индикативном стратешком документу за Републику Србију од 2014. до 2020. године*<sup>9</sup>. Овим документима су у највећем делу на квалитетан начин формирана и реализована стратешка развојна усмерења за све области саобраћаја, планирање и управљање саобраћајем, безбедност у саобраћају, смањење негативних утицаја на животну средину, регионални развој и перформансе саобраћајних мрежа и објеката на одређеним трасама, итд.

*Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* одређени су стратешки приоритети развоја енергетике, од којих су од значаја за просторни развој: обезбеђење енергетске сигурности поузданим, ефикасним и квалитетним снабдевањем енергијом и енергентима и успостављањем услова за поуздан и безбедан рад свих система у оквиру енергетског сектора и њихов одрживи развој; развој тржишта енергије, за шта је битно интензивније повезивање енергетског система Републике Србије са енергетским системима других држава, нарочито из непосредног окружења; транзиција ка одрживој енергетици кроз обезбеђивање услова за унапређење енергетске ефикасности у обављању енергетских делатности и потрошњи енергије; стварање економских, привредних и финансијских услова за повећавање удела енергије из ОИЕ, као и за комбиновану производњу електричне и топлотне енергије; стварање институционалних, финансијских и техничких претпоставки за коришћење ОИЕ; унапређење стања и система заштите животне средине у свим областима енергетских делатности. Дефинисано је да је од краткорочног значаја коришћење нових енергетски ефикаснијих и еколошки прихватљивих технологија и уређаја, док су од дугорочног значаја технолошка модернизација енергетских објеката и система, повећање енергетске ефикасности у производњи, дистрибуцији и коришћењу енергије као и коришћење нових обновљивих извора енергије.

*Националним акционим планом за енергетску ефикасност* („Службени гласник РС”, број 1/17) дефинисани су циљеви, мере и активности који треба да допринесу повећању енергетске ефикасности. *Трећи акциони план за енергетску ефикасност за период од 2016. до 2018. године* („Службени гласник РС”, број 1/17) садржи: 1) националне циљеве уштеде за период 2016-2018. године; 2) мере за ефикасно коришћење енергије, активности, носиоце активности, рокове и процену очекиваних резултата сваке од мера за остварење задатог циља; 3) финансијске, правне и друге инструменте предвиђене за спровођење планираних мера и активности; и 4) оцену

<sup>8</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2017/RS22-17.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS22-17.pdf)

<sup>9</sup> (EC REVISED INDICATIVE STRATEGY PAPER FOR SERBIA (2014-2020) ADOPTED ON 10/08/2018 ANNEX to the COMMISSION IMPLEMENTING DECISION amending Commission Decision C(2014)5872 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020) и усаглашен са утврђеним Националним приоритетима Републике Србије за међународну помоћ за период 2014 до 2017 са пројекцијом до 2020.

степену остварења планираног циља уштеде енергије из претходног Акционог плана (2010-2015).

Република Србија је *Националним акционим планом за коришћење обновљивих извора енергије* („Службени гласник РС”, број 53/13), *Акционим планом за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2011. до 2017. године* („Службени гласник РС”, број 62/11), *Националним планом за смањење емисија* и другим документима дефинисала циљеве, мере и активности који треба да допринесу повећању производње енергије из ОИЕ, смањењу емисије гасова са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: ГСБ), усаглашавању већ постојећих са прописима и стандардима који се примењују у ЕУ и др. Дати су подаци о укупном техничком потенцијалу ОИЕ и њиховој територијалној заступљености. Наглашено је да је за комплетан хидроенергетски сектор битно сагледавање утицаја климатских промена на расположивост коришћења водотокова за производњу електричне енергије. *Национални акциони план за коришћење обновљивих извора енергије* утврдио је циљ нових око 1100 MW из ОИЕ до 2020. године.

#### 5. Заштита наслеђа и животне средине

Основни концепт развоја и мера политике заштите животне средине дефинисани су *Националном стратегијом одрживог развоја* („Службени гласник РС”, број 57/08), *Националним програмом заштите животне средине* („Службени гласник РС”, број 12/10), *Стратегијом биолошке разноврсности Републике Србије за период 2011-2018.* („Службени гласник РС”, број 13/11) и *Националном стратегијом одрживог коришћења природних ресурса и добара* („Службени гласник РС”, број 33/12). Основни закључак који се може извести из наведених докумената је неопходност интегрисања аспекта утицаја на животну средину у секторске политике развоја, у првом реду енергетике, водопривреде, индустрије, пољопривреде, саобраћаја, регионалног и просторног развоја и др. Аспекти заштите животне средине као део концепта одрживог развоја односе се на формулисање стратегија очувања еколошког интегритета, који се заснива на три основна начела: однос према употреби коначних залиха необновљивих ресурса; начин употребе обновљивих ресурса и одржавање нивоа емисије загађења у границама апсорпционог капацитета животне средине. Наглашава се да је посебну пажњу потребно посветити подручјима са изузетно загађеном животном средином и великим притисцима на простор, ресурсе, становништво и животну средину. То су урбана, индустријска, рударска, подручја производње електричне енергије и друга угрожена подручја са прекораченим вредностима загађујућих материја у ваздуху, водама и земљишту, угроженим живим светом и стаништима и угроженим здрављем људи. У осетљива подручја у погледу загађивања и притисака на животну средину издвојена су подручја заштићених природних и културних добара, као и подручја веома квалитетне животне средине, са очуваним потенцијалима и без присуства извора загађивања или где су загађења далеко испод дозвољених граница. *Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије од 2011. до 2018. године* први је стратешки документ непосредно и у целости посвећен заштити природе, којим су дефинисани национални циљеви за заштиту и очување биодиверзитета, приказане основне одлике и вредности биодиверзитета Републике, правни, институционални и финансијски оквир заштите биодиверзитета, концептуални модел притисака, фактора угрожавања и њихових узрока, стратешке области, активности заштите биодиверзитета и акциони план са детаљима о одговорним институцијама, динамиком извршења и потенцијалним изворима финансирања. Сви наведени документи немају ближе одреднице територијалног аспекта развоја, а поједини их садрже само у односу на постојеће стање.

*Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године* („Службени гласник РС”, број 29/10) представља базни документ за рационално и одрживо управљање отпадом у Републици Србији. Дефинисани се стратешки циљеви управљања отпадом, са нагласком на регионални приступ, постављени приоритети и дате мере и активности. Основни концепт развоја обухвата изградњу инфраструктуре у управљању отпадом: регионалних центара за управљање отпадом (што укључује регионалне депоније, постројења за сепарацију рециклабилног отпада, постројења за компостирање), постројења за третман опасног отпада, итд. Предвиђено је формирање највише до 27 региона за управљање отпадом. Стратегија управљања отпадом даје смернице за оснивање и просторни размештај региона за управљање отпадом, али је избор којем ће се региону свака локална власт прикључити остала локална одлука у оквиру децентрализованог пружања услуга управљања комуналним отпадом.

*Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама* („Службени гласник РС”, број 86/11) дефинише механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасностима од несрећа, и утврђује заштиту, одговор и санацију последица. Стратегија истиче значај регионалне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, како међу државама региона, тако и не супралокалном нивоу. Основни недостаци система груписани су у неколико тема, од институционално-организационих до људских ресурса и едукације. За планирање просторног развоја су интересантни следећи уочени недостаци: недоступност специјализованих катастарара; непостојање свеобухватних мапа ризика; непостојање методологије управљања опасним отпадом; незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре; и неразвијена култура превенције. На основу ових недостатака утврђени су стратешки циљеви по областима, од којих се „Стратешка област 4. Умањити факторе ризика” дотиче просторног/урбанистичког планирања, утврђивањем циљева: развоја урбанистичких и техничких услова за градњу који обезбеђују отпорност грађевина на катастрофе; и процене ризика од катастрофа у насељима подложним катастрофама, нарочито оним у којима се одвија брза урбанизација. Ова стратегија нема ближе одреднице територијалног аспекта развоја. У Анексу Стратегије су приказани резултати анализе области ванредних ситуација у Републици Србији и дат је приказ стања елементарних непогода и других стања опасности. У Анексу су дате анализе процена угрожености по ризицима, а за просторни развој су посебно интересантне следеће: земљотреси, бујичне поплаве, клизишта и одрони, неповољне и опасне атмосферске непогоде, техничко-технолошке несреће, пожари, дејство опасних материја и хемијски удеси.

## 5. АНАЛИЗА И ОЦЕНА СТАЊА ПО ОБЛАСТИМА

### 5.1. ЗАШТИТА И КОРИШЋЕЊЕ ПРИРОДНИХ РЕСУРСА

#### 5.1.1. Пољопривредно земљиште и пољопривреда

Према подацима РЗС, у Републици Србији почетком ове деценије пољопривредној производњи било је намењено око 56.319 km<sup>2</sup> земљишта, што чини 63,7% површине укупне територије. У складу са геофизичким условима, који примарно одређују бонитет земљишта, удео пољопривредних у укупним површинама је просторно јако издиференциран. Најнижи је на Косову и Метохији, а највиши у Банату. Структура коришћења пољопривредног земљишта је, такође, просторно јако хетерогена, са готово дијаметрално супротном заступљеношћу ораница и трајних травњака између северних – равничарских и јужних и југоисточних – доминантно планинских подручја. С обзиром на неажурност доступних података, анализа просторне дистрибуције површина и намена коришћења **пољопривредног земљишта** по територијалној подели на НСТЈ 2 и НСТЈ 3 регионе даће се у нацрту ППРС, с ослоном на савремену ГИС информатику.

У Стратегији пољопривреде и руралног развоја за период 2014-2024. године изнето је следеће рангирање интензитета главних претњи по квалитет земљишта: затварање структуре земљишта, смањење органске материје, закишељавање земљишта, загађење земљишта и ерозија. Оцењује се да је око 88% површине укупне територије Републике изложено ерозији водом, а око 25% еолској ерозији. Више од четвртине обрадивих земљишта је закишељено услед неконтролисане употребе хемијских средстава, док је у АП Војводини око 14% површина заслањено. Битно ограничење за ефикасно коришћење земљишта представља уситњеност и распарчаност поседа породичних газдинстава која користе преко 80% укупних пољопривредних површина. За решавање проблема у вези са коришћењем и заштитом пољопривредног земљишта у јавној/државној својини (око 923.000 ha) надлежна је Управа за пољопривредно земљиште, формирана у саставу министарства надлежног за пољопривреду. Поред слабости информатичке природе, спровођење ефикасне земљишне политике отежавају: неразвијеност тржишта земљишта; неразвијеност водопривредне и саобраћајне инфраструктуре; недостатак повољних кредитних услова, неадекватна пореска политика; социјална несигурност власника земљишта, посебно женске популације; незавршен поступак реституције; релативно дуготрајни поступци оставинске расправе; и сл. Акутни проблем представљају потенцијалне угрожености агробиодиверзитета, тиме и квалитета земљишних ресурса климатским променама.

**Пољопривредна производња** у Републици Србији се Стратегијом пољопривреде и руралног развоја за период 2014-2024. године оцењује да је великим делом екстензивне природе, и као таква изложена јаком утицају временских прилика, посебно суше. Низак ниво и непотпуна примена агротехничких мера у биљној производњи, мали проценат наводњаваних површина, недовољан генетички потенцијал и неизбалансирана исхрана стоке, имају снажне последице на осцилације у биљној и сточарској производњи. У периоду 2002–2013. године приноси већине усева били су нижи него током осамдесетих година. У сточарској производњи постојао је континуирани пад до 2009. године, након чега су превладале стагнантне тенденције. Према најновијим подацима РЗС, у 2017. у односу на 2015. годину је поновно дошло до осетног опадања вредности финалне пољопривредне производње, углавном, због смањења приноса у свим гранама биљне производње услед неповољних климатских

утицаја, као и због негативних тенденција у живинарској и овчарској производњи, док је у говедарству забележено стагнирање, а у свињарству благи раст.

У нацрту ППРС даће се детаљнија оцена просторних аспеката развоја пољопривреде и рибарства на основу анализа релевантних структурних, динамичких и локацијских обележја на нивоима НСТЈ 1 (Република Србија – север и Република Србија – југ) и НСТЈ 2 (Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и Западне Србије, Регион Јужне и Источне Србије и Регион Косово и Метохија). У тим оквирима посебна пажња биће поклоњена оцени основних потенцијала и ограничења за развој породичних газдинстава, према Попису пољопривреде из 2012. године и Анкети о структури пољопривредних газдинстава из 2018. на нивоу НСТЈ 3 области, будући да она држе доминантан део свих природних ресурса, који условљавају производњу хране, аграрних сировина, биогорива и других видова биомасе.

### 5.1.2. Шуме, шумско земљиште, шумарство и ловство

Анализирајући садашње стање шума у Републици Србији могуће је закључити следеће:

- шумовитост данас износи 30,6%, и може се оценити недовољном у односу на процењени функционални оптимум на државном нивоу од 41%;
- укупна површина шума износи 2.713.200 ha;
- на државне шуме отпада 47%, а на приватне шуме 53% од укупно обрасле површине;
- угроженост шума све је израженија и здравствено стање све лошије;
- шуме високог порекла покривају површину од 796.000 ha (34,1%), састојине изданачког порекла покривају 1.456.400 ha (64,7%), плантаже (интензивни засади) покривају 27.132 ha (1,2 %);
- на знатном делу површине под шумама присутна је разређеност склопа;
- необрасло земљиште, шикаре и шибљаци и лисничке шуме покривају 382.400 ha;
- шуме акумулирају 120.237.350 t CO<sub>2</sub>;
- недовољна је отвореност шума.

У Републици Србији је регистровано (састојинском инвентуром) 78 врста дрвећа, од чега се 14 може користити без формалних ограничења.

Доминантно вегетативно порекло у биоэколошком и економском смислу условљава: умањену биоэколошку стабилност, краћи животни век, лошије здравствено стање шума, скромније димензије стабала у доба зрелости, умањену функционалну вредност, посебно угрожену могућност очувања биодиверзитета, умањен принос по квалитету и нижи очекивани финансијски ефекат.

Полазећи од универзалних критеријума паневропског одрживог газдовања шумама (декларација Н1), оцењује се да су кључни проблеми и претње у Републици Србији следећи:

1. увећан негативан ефекат стаклене баште услед недовољне шумовитости у односу на оптимум;
2. све је израженија интензивна угроженост биотичким и абиотичким факторима ризика услед климатских промена;
3. сече се око 3,17 милиона m<sup>3</sup> дрвета неповољне квалитативне структуре; у интензивном шумском газдовању процена је да је потенцијално могуће коришћење око 6,3 милиона m<sup>3</sup>, уз интензивно улагање у шуму и шумарство;

4. у Републици Србији се налази око 40% биодиверзитетског европског потенцијала, 29 врста дрвећа је на IUCN катастру угрожених, ретких, реликтних и ендемичних врста;

5. недовољна валоризованост заштитних функција у шумском газдовању (нарочито земљишта и воде), имајући у виду да је око 350.000 ha шума обухваћено секторским плановима са приоритетно заштитним функцијама;

6. недовољна валоризованост других социо-економских функција шума (естетске, рекреативне, културне и едукативне);

7. споро законско, институционално и планско усвајање принципа адаптивности шума и шумарства (осетљивост, миграторна и адаптивна способност) као значајног просторног елемента против негативних ефеката климатских промена (екстрема).

Анализирајући садашње стање у сектору **ловства** у Републици Србији могуће је закључити следеће:

- основне врсте крупне дивљачи су: јелен, срна, дивља свиња, медвед, дивокоза, вук, лисица и шакал и у ограђеним ловиштима јелен лопатар и муфлон као алохтоне врсте;

- основне врсте ситне дивљачи су: зец, фазан, пољска јаребица, дивља патка, велики тетреб, јаребица камењарка, препелица, лештарка и др.

Оцењује се да је:

- релативно висок степен разноврсности ловне фауне и биодиверзитета;

- незадовољавајуће је бројно стање основних врста ловне дивљачи у ловним подручјима и једном броју ловишта;

- стање (дела) популације појединих врста у појединим ловиштима карактерише неповољна старосна и полна структура као и осредњи квалитет дивљачи у односу на потенцијал станишта;

- недовољна пажња се поклања реинтродукцији аутохтоних врста у појединим ловиштима као деловима станишта;

- игнорише се присуство појединих врста у плановима газдовања у односу на потенцијал и рејонизацију на регионалном нивоу.

Сектор ловства карактерише и недовољна кадровска мобилност, инфраструктурна опремљеност и опремљеност у материјалном смислу у циљу остваривања дугорочних програма заштите и унапређивања дивљачи.

### 5.1.3. Воде и водна инфраструктура

Развој водне инфраструктуре, али и укупни развој Републике Србије, одвијају се у сложеним условима због чињенице да је **водом** сиромашна земља, са веома неповољним, неравномерним водним режимима.

Просечне падавине су око 730 mm, али варирају од 500 mm, па и мање од тога у Војводини, па до око 1500 mm у планинским зонама. Водни биланси су неповољни, јер се највећи део падавина утроши на евапотранспирацију, тако да се у отицање претвара просечно само око 180 mm. На територији државе се формирају тзв. домаће воде од око 508 m<sup>3</sup>/s (око 16×10<sup>9</sup> m<sup>3</sup> годишње). По показатељу специфичне расположивости домаћих вода од око 1500 m<sup>3</sup> по становнику годишње, Република спада у водом сиромашне државе, јер се око 2500 m<sup>3</sup> по становнику годишње сматра границом којом се оцењује способност држава да се снабдева властитим водама, без угрожавања екосистема и без неопходности да користи и транзитне воде. Због тога је Република упућена да користи и транзитне воде, са свим ризицима због тога, јер не може да утиче ни на количину ни на квалитет долазних вода.



Ситуацију знатно погоршавају велика просторна наравномерност и „ресурсни парадокс” по коме домаће воде има најмање тамо где је најпотребнија (велика насеља и најквалитетнија земљишта која треба наводњавати). Специфично отицање, које је у просеку за земљу око  $5,7 \text{ L/s}\cdot\text{km}^2$  варира од око  $1 \text{ L/s}\cdot\text{km}^2$  па и мање од тога у Војводини, па до преко  $30 \text{ L/s}\cdot\text{km}^2$  у планинским зонама. Постоје зоне у којима се специфична расположивост вода спушта испод  $500 \text{ m}^3$  по становнику годишње (Војводина, Шумадија, сливови Ситнице, Колубаре, Поморавље) и потребе за водом се не могу подмирити без довођења воде са већих удаљености, из акумулација. Ту ситуацију знатно погоршава чињеница да само један мањи део домаћих вода присутних на сливовима спада у категорију „водног ресурса”, јер не постоје хидротехнички, еколошки, геотехнички и други услови за њихово коришћење. Процент прикључености становништва на јавне системе водоснабдевања већи је од 80%. Проблем недостатка воде констатује се у Чачку, Пожеги, Горњем Милановцу, Бору, Пожаревцу, Великом Градишту, Лучанима, Лазаревцу, док је у Кикинди, Зрењанину, Тополи, Лајковцу, Краљеви, Ћуприји и још неким насељима оскудица у води праћена и неодговарајућим квалитетом воде.

Следећа велика непогодност су веома неравномерни водни режими, међу најнеповољнијим у Европи. Водотоке Републике Србије одликују бујични режими, тако да код мањих река чак око 50÷60% годишњег биланса вода протекне у кратким бујичним поводњима, након којих наступе дуги маловодни периоди. Просечни вишегодишњи проток домаћих вода у Републици износи око  $508 \text{ m}^3/\text{s}$ , али се у маловодним периодима спушта на мање од  $50 \text{ m}^3/\text{s}$ . Однос између малих месечних вода обезбеђености 95% (воде меродавне за планирање мера заштите квалитета вода) и великих вода вероватноће 1%, у односу на које се планирају системи заштите од поплава, на низу водотока се пење на преко 1:2000, што је један од најнеповољнијих односа у Европи. Специфична отицања при бујичним поводњима се пењу чак до око  $20 \text{ m}^3/\text{s}\cdot\text{km}^2$ , а могу бити још неповољнији на малим водотоцима у урбаним насељима, у којима све више расту штете од тзв. унутрашњих великих вода, због начина урбанизације којим се није водило рачуна о том хидролошком феномену и чињеници да се такви екстремни протоци не могу одвести кишном канализацијом. У непогодности водних режима спада и феномен узастопног нагомилавања сушних и воднијих година. Последица тога је неопходност грађења акумулација са великим степеном регулисања протока (годишње, па чак и вишегодишње регулисање), а погодни простори за то су малобројни и подвргнути су девастацији, због непоштовања просторних планова.

Транзитне воде су у просеку значајне, око  $5.100 \text{ m}^3/\text{s}$ , али и оне имају све неповољније водне режиме. Велике воде се повећавају делом због климатских промена, а делом због регулационих радова и искључења плавних површина у узводним земљама, а смањују се мале воде, највећим делом због све већих захватања воде за наводњавање у узводним земљама. Проток Дрине се код Радља спушта испод  $45 \text{ m}^3/\text{s}$ , Тисе код Новог Бечеја испод  $120 \text{ m}^3/\text{s}$ , Саве код Сремске Митровице испод  $200 \text{ m}^3/\text{s}$ , а и протоци Дунава на уласку у Републику Србију спуштају се на само око  $800 \text{ m}^3/\text{s}$ . Због тенденције повећања пикова таласа великих вода на већим алувијалним транзитним рекама неопходно је да се стално преиспитује степен заштите од великих вода у близини урбаних насеља и технолошких система који су рањиви на плавање (пример: РЕК Костолац, РЕИК Колубара).

И подземне воде су врло оскудне. Највећи део је из алувијалних издани које се прихрањују из река, па се у маловодним периодима и њихови искористиви капацитети јако смање. Од око  $23 \text{ m}^3/\text{s}$  колико је из подземља захватано за водове око  $13 \text{ m}^3/\text{s}$  је из алувијалних издани, око  $3,9 \text{ m}^3/\text{s}$  из основног водоносног слоја (ОВС), око  $4,2 \text{ m}^3/\text{s}$

из карстних извода, а око  $2 \text{ m}^3/\text{s}$  из неогених карстних формација. У Војводини, у којој се за снабдевање насеља користе воде из ОВС који се изузетно споро обнавља, због прекомерне експлоатације дошло је до великих обарања нивоа подземних вода, на неким местима и преко 50 m, а то се одражава и на погоршавање квалитета. Због тога се мора мењати концепција дугорочног снабдевања бројних насеља, најпре прекидом коришћења подземних вода за технолошке потребе. Проблеми са расположивошћу подземних вода све више ће се погоршавати, јер се због дугогодишњег застоја у изградњи целовитих система за наводњавање, који би се ослањали на мрежу канала ХС ДТД, сада примењује мноштво парцијалних система, који своје водозахвате граде индивидуално, са захватањем подземних вода.

У протеклом периоду ненаменско коришћење **водног земљишта**, првенствено у виду неовлашћене и прекомерне изградње објеката и депоновања отпада и других материјала, евидентно је на појединим локацијама дуж водотока у близини урбаних насеља и у непосредном приобаљу акумулација, укључујући и оне чија је основна намена снабдевање водом становништва. Оваква пракса ненаменског коришћења водног земљишта угрожава функционисање система заштите од поплава и доприноси загађивању вода.

Развој **водопривреде и водне инфраструктуре** у периоду од 1996. године, након доношења првог ППРС, до данас је текао споријим темпом од планираног. Завршена је изградња бране и акумулације Првонек на реци Бањштици код Врања и акумулација Стуборовни на реци Јабланици, у току је реализација брана и акумулација Селова на реци Топлици и Сврачково на Рзаву, а одмакла је припрема планске и техничке документације за још неколико брана и акумулација. Вршена је реконструкција и надградња одбрамбених насипа на појединим секторима, нарочито после појаве поплава (нпр. 2006. године на Дунаву, 2014. на Сави и притокама, и др.), развијани су водоводни и канализациони системи и извођени су други хидротехнички објекти и радови. И поред тога, постигнути ниво заштите од поплава, коришћења вода, прикључења становништва и привреде на водоводну и канализациону инфраструктуру и, нарочито, заштита вода од загађења путем пречишћавања отпадних вода су мањи од планираних.

#### **5.1.4. Минералне сировине и рударство**

Најзначајнији потенцијал минералних ресурса Републике чине фосилне енергетске минералне сировине (угаљ/лигнит, течни и гасовити ресурси), геотермална енергија, металичне минералне сировине (бакар, олово, цинк са пратећим металима, литијум, никл, кобалт, молибден, антимон) и неминералне минералне сировине (магнезит, борати, флуорити и остали).

Рударска делатност је примарна привредна активност у сектору минералних сировина. Готово да нема привредне активности која не учествује у сектору минералних сировина, или као сервисна у домену испоруке опреме и услуга у процесу истраживања, експлоатације и прераде, или као директан корисник производа сектора.

Рударство укључује експлоатацију угља, експлоатацију сирове нафте и природног гаса, експлоатацију руда метала и остало рударство (неметали и др.). Минерално – сировински и рударски сектор нису достигли привредни и економски значај који би требало да имају, с обзиром да је Република Србија релативно богата минералним ресурсима. Нешто повољније стање је у производњи чврстих, течних и гасовитих минералних сировина, које су у директној вези са енергетским билансом државе, а последњих година и у производњи бакра.

За последњих 10-15 година Министарство рударства и енергетике издало је велики број истражних права домаћим и страним компанијама на целој територији Републике. На лежиштима где су истражни радови потврдили перспективност извршене су припреме за отварање више значајних рудника („Чукару Пеки” код Бора, „Јадар” код Лознице и др).

У периоду 2016-2018. године рударство учествује са 2% у стварању БДП и БДВ, уз просечан годишњи раст од 2,2-2,6% (уз изузетак негативне стопе раста од -4,7% у 2018. години). У рударству је запослено 1,2% укупно запослених у Србији (0,4% у експлоатацији угља, 0,4% у експлоатацији руда метала, 0,1% у експлоатацији нафте и гаса, 0,2% у осталом рударству). Удео рударства у укупним инвестицијама у основна средства у привреди Србије у 2017. години био је свега 5%. Укупан кумулативни (индиректан) ефекат рударства на БДП је знатно већи.

Анализирајући стање може се закључити да се проблеми у управљању минералним сировинама огледају у појавама њиховог неодговарајућег коришћења, непостојању релевантне анализе стања и досадашњег степена истражености ресурса и добара, разноврсности, обиму и квалитету и јасном одређењу према расположивим енергетским ресурсима. Поменути проблеми условљавају неопходност планског развоја рударства и боље координације активности. Плански и системски уређен развој рударства (законодавно, институционално и организационо) може у потпуности да елиминира све ризике и конфликти одрживог развоја у овој области.

Имајући у виду расположиве енергетске изворе, угаљ и даље остаје најзначајнија сировина у производњи енергије, са учешћем од 88,0% у геолошким енергетским резервама Републике. Претежни део резерви угља Републике Србије налази се концентрисан у неколико великих лигнитских басена: Косовском, Метохијском, Колубарском и Костолачком.

## **5.2. СТАНОВНИШТВО И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ**

### **5.2.1. Демографски развој**

Република Србија се на почетку новог миленијума суочава са убрзаном депопулацијом, негативним процесима и тенденцијама у размештају становништва, смањењем наталитета, повећањем општег морталитета, али и продужењем очекиваног трајања живота, јачањем свих облика просторне мобилности становништва, одмаклим процесом старења, те променама у броју и структурама становништва и домаћинства. Последњи попис становништва, домаћинства и станова 2011. године потврдио је сву сложеност и диференцираност демографских трендова на различитим регионалним нивоима Републике Србије на почетку 21. века, као и раније започете трендове опадања укупног становништва. Према подацима пописа на територији Републике Србије (без Косова и Метохије) је живело 7.186.862 лица, што представља пад броја становника у односу на попис становништва 2002. године за више од 300.000. Број становника Косова и Метохија на основу пописа привремених институција из 2012. године указује да је на овој територији живело 1.739.825 становника, без пописаних Срба у три општине на северу ове административне целине<sup>10</sup>. Процене Републичког завода за статистику за 2018. годину говоре да се број становника смањио испод 7 милиона и износи 6.982.604 лица. Може се закључити да се од почетка новог миленијума број становника смањио за 515.397 лица (индекс промене 93). Посматрано

---

<sup>10</sup> Од 1999. године Косово и Метохија је под управом UNMIK-а и Републички завод за статистику Србије није у могућности да прикупља и објављује податке.

по регионима, само регион Београда бележи пораст укупног броја становника, као пол концентрације становништва на основу позитивног миграционог салда.

Основни фактор депопулације и убрзаног старења становништва у Републици Србији је ниво рађања, који још од средине прошлог века не обезбеђује просту замену генерација. Током последње две деценије ниво рађања у континуитету је нижи за 30% од потребног за замену генерација. Структурна ограничења, као што су незадовољавајући економски стандард, незапосленост, нерешено стамбено питање, недовољна материјална подршка породицама са децом, висока психолошка цена родитељства и др. важан су фактор недовољног рађања. Укупна депопулација карактерише највећи део територије Републике Србије, са негативном вредношћу природног прираштаја (-5,4‰) и негативним миграционим салдом (-14.000 лица 2002-2011)<sup>11</sup>. Најбрже смањење популационих потенцијала је у региону Источна и Јужна Србија у којима је транзиција компоненти природног кретања започела пре више од једног века, те су укупна депопулација и демографско старење највише изражени. Дисперзивни размештај депопулационих крајева до данас се проширио у компактне територије са евидентно еродираним популационим потенцијалима. Диспропорције у просторно-демографској структури Републике Србије, као резултат модела просторног развоја и промена у мрежи насеља током друге половине 20. века, огледају се у чињеници да је готово једна трећина популације (без Косова и Метохије) сконцентрисана на свега 5% територије, и да концентрација становништва у насељу Београд достиже 16,2% укупне популације, односно 27,4% урбане популације Републике Србије према попису 2011. године. Друга три велика града, Нови Сад, Крагујевац и Ниш, концентришу свега 7,9% укупне и 13,2% урбане популације, што у односу на Београд не представља довољну противтежу, па је диспропорционалност, некохерентност и асиметричност у насељском систему Србије наглашена. Све већи јаз између највећих градских центара и остатка државе одређује правце и интензитет унутрашњих миграција. С једне стране су Београд и Нови Сад, као главни пол концентрације становништва, а с друге, широке зоне депопулације и иселјавања, нарочито изражене у региону Јужне и Источне Србије, деловима региона Шумадије и Западне Србије.

Овакви демографски процеси резултирали су трансформацијом структурних одлика становништва. Република Србија (без Косова и Метохије) данас спада у групу држава са најстаријим становништвом у Европи. Просечна старост је 43,2 године, а 20,2% становништва је старије од 65 година (2018.). На основу вредности изабраних показатеља старења, становништво Републике Србије се 2011. налазило у стадијуму дубоке демографске старости (шести од седам стадијума<sup>12</sup>). Интензиван процес демографског старења највише је резултат пада фертилитета. Београдски регион се значајно разликује у односу на све остале регионе, што је резултат имиграције. Највећи удео и највеће повећање броја старих 65 и више година је у Региону Јужне и Источне Србије. Мада се региони Србије све више хомогенизују у погледу нивоа старења, хетерогеност процеса је много приметнија на нижем територијалном нивоу. У периоду између два последња пописа више је него удвостручен број општина и градова чије је становништво достигло стадијум најдубље демографске старости. Разлике постају значајније на насељском нивоу где, без обзира што су обе субпопулације демографски старе, постоји поларизација између регионалних, градских и општинских центара и осталих насеља. То условљава нарушавање свих виталних функционалних контингената, те уз опадање броја становника, смањење радног контингента и његово

<sup>11</sup> Реална вредност овог показатеља је значајно већа услед измена у методологији пописа, као и недостатка података миграционе статистике и регистара становништва.

<sup>12</sup> РЗС (2015). Популација Србије почетком 21. века, Попис становништва, домаћинстава и станова 2011.

старење, као елемената демографске рањивости, имаће највећи ефекат у формирању регионалних различитости.

Тенденције образовних карактеристика становништва током друге половине двадесетог века резултирале су позитивним ефектима, што је и регистровано пописима 2002. и 2011. Повећање броја лица са стеченим средњим, вишим или високим образовањем значајно су унапредили образовни састав становништва у Републици Србији. Према последњим расположивим подацима (Попис 2011.), највећи број становника има средњу стручну спрему (48.9%), затим по бројности следе лица са завршеном основном школом (20.8%), вишом или високом (16.2%), док је најмањи број лица са непотпуном школом (13,7%). Регион Србија – југ издваја се према нешто већем уделу лица са непотпуним образовањем, док са друге стране Регион Србија – север има знатно веће уделе лица са вишим или високим образовањем. Тако централне општине Београда имају и преко 50% високообразованих, на супрот општина Јужне и Источне Србије попут Малог Црнића и Жабара са мање од 4% високообразованих. Поред континуираног побољшања образовне структуре, истовремено су смањене диспропорције, како према полу, тако и старости. Такође је дошло до даљег побољшања образовне структуре у оба типа насеља, а највеће разлике су присутне у броју становника са основним образовањем и код највишег нивоа образовања. Значајан проблем представља неискоришћеност постојећег људског капитала, пре свега младог високо образованог становништва које није активно запослено, што је између осталог и резултат структуралне неусклађености образовне политике и тражње на тржишту рада Републике Србије. У таквим околностима расте миграција младог, високо образованог становништва, што директно утиче на смањење базе људског капитала и рефлектује се на економски, социјални и демографски развој.

Стање популационих потенцијала у квантитативном, а нарочито у квалитативном (структурном) погледу представља лимитирајући фактор одрживог развоја Републике Србије. Депопулација и старење становништва постали су доминантни демографски процеси у Србији, те ће будући просторни развој зависити и од њиховог решавања.

## **5.2.2. Развој урбаних насеља и система**

### *Урбана насеља*

У Стратегији одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године (2019) идентификовани су кључни проблеми урбаног развоја у Републици Србији:

1. концепт економског развоја урбаних насеља заснован на доминантном учешћу сектора услуга уз маргинализацију улоге индустрије;
2. слабљење економске основе и социјалне структуре урбаних насеља у транзицијском / пост-социјалистичком периоду;
3. слаба ефикасност система финансирања локалне самоуправе у делу изворних фискалних и нефискалних прихода и расхода у области грађевинског земљишта (заједничке комуналне потрошње, комуналне инфраструктуре и ефикасности финансирања комуналних услуга), уз континуирано смањење улоге инструмената грађевинског земљишта у локалним буџетима;
4. спонтани и неконтролисани урбани раст и ширење грађевинских подручја, уз екстремно неефикасно коришћење грађевинског земљишта и прекомерну конверзију пољопривредног и шумског земљишта;
5. опадање квалитета уређености и идентитета урбаних простора и пораст урбанистичког хаоса у рубним урбаним зонама и приградским насељима под утицајем масовне бесправне изградње као сложеног феномена урбаног развоја;

6. повећање ризика од сиромаштва и/или социјалне искључености, нарочито младих и разних осетљивих група;

7. неадекватно стање постојеће и заостајање у развоју нове саобраћајне, техничке, комуналне и социјалне инфраструктуре и јавних простора;

8. раст диспаритета у квалитету живљења и доступности између централних урбаних зона, рубних урбаних зона и већине руралних насеља;

9. неуједначен квалитет животне средине, заштите здравља и безбедности становника и неприлагођеност климатским променама урбаних насеља;

10. неприлагођеност регулаторног, институционалног, социјалног, имплементационог и финансијског оквира за планирање и управљање урбаним развојем;

11. неефикасност планирања и управљања урбаним развојем, демократски дефицит у партиципацији и управљању урбаним насељима.

Међу кључним проблемима урбаног развоја посебно се указује на значајне изазове у погледу ефикасности коришћења грађевинског земљишта:

- Изразита је неефикасност коришћења грађевинског земљишта као највреднијег дела физичког територијалног капитала урбаних насеља. Према индикатору потрошње грађевинског земљишта по становнику, Република Србија спада у ред светски изразито екстензивних корисника грађевинског земљишта (са око 1,000 m<sup>2</sup>/становнику на подручју Републике). Индикатор урбане густине становништва/ha указује на драматичан пад ове вредности због нерационалног коришћења грађевинског земљишта и интензивних процеса стихијског урбаног ширења и бесправне изградње.

- Неконтролисан урбани раст грађевинског подручја, интензивно ширење појединих урбаних насеља огромних и турбулентних размера (претежно противно плановима или без планова) одвија се преовлађујуће на рачун пољопривредног земљишта. Нове генерације урбанистичких планова доприносе прекомерном ширењу урбаних насеља (нереалним сагледавањем будућих потреба за грађевинским земљиштем, давањем предности „гринфилд” уместо развоја/реактивирања „браунфилд” локација и др.).

- Недовољно је остваривање политике урбане обнове уз традиционалне инструменте урбанистичког планирања и политике грађевинског земљишта.

- Масовна бесправна изградња је специфичан феномен урбаног развоја у Републици Србији од 1950-их, а нарочито у пост-социјалистичком периоду. У периоду 1960-их услед убрзане урбанизације и повећане стамбене тражње и немогућности постојећег социјалистичког модела да обезбеди стамбени простор, јавља се бесправна индивидуална градња у урбаним рубним зонама. Одсуство реалне политике грађевинског земљишта и урбане политике допринело је да то решење постане равноправни паралелни модел обезбеђења стамбеног простора у наредним деценијама. У периоду од 1990. године до данас интензиван је процес масовне бесправне изградње као последица „раста балона непокретности” и „бума грађевинског земљишта”. Заоштравање проблема доступности становања током 1990-их подстакло је замах неколико облика незаконите изградње: индивидуалне стамбене самоградње и друге изградње у предграђима; у изграђеном централном урбаном ткиву масовном доградњом и надзиђивањем постојећих објеката; изградњом нових објеката на јавним површинама већ изграђених урбаних зона (тзв. погушћавање); узурпацијом јавног грађевинског земљишта и јавних површина; изградњом у планираним инфраструктурним коридорима; формирање сламова и нехигијенских насеља.

#### *Урбани системи*

Упркос планском третману развоја урбаних система кроз два ППРС и више регионалних просторних планова, наставили су се негативни трендови који се данас

манифестују интензивирањем поларизације територије Републике Србије на развијеније центре, махом већа градска насеља и све неразвијенију периферију – готово сви мањи урбани/општински центри и сва сеоска насеља.

Узроци наставка поларизације нису везани само за географске и морфолошке карактеристике насеља, нити за бројне интраурбане изазове развоја, већ су то првенствено неравномерна и неуравнотежена дистрибуција функција насеља и слабљење њиховог демографског и привредног капацитета. Развијеност функција израз је положаја насеља у административно-територијалној хијерархији центара, његове улоге као центра рада и инфраструктурне повезаности, тј. доступности.

Просторна диспропорција функција испољава се повећањем њиховог удела у свега неколико најзначајнијих урбаних центара Републике Србије и значајним смањењем функцијских капацитета великог броја осталих урбаних/општинских центара. Смањење функцијског капацитета, као и територијалног утицаја тих функција доводи до тога да становништво није у могућности да задовољи своје потребе и одсељава се у друга насеља и у иностранство. Само смањивање броја становника јесте проблем, али је још већи проблем урушавање његове социо-економске и образовне структуре, тако да насеља под утицајем смањених функција губе и конкурентнију радну снагу.

Слабљење економске основе насеља услед деиндустријализације, додатно је појачано и губљењем функција јавних служби и услуга – спровођењем рационализације мреже судова, школа, здравствених центара и других јавних служби са основним мотивом економичности. Рационализација је спровођена без дубљих анализа последица по ускраћивање права грађања на једнаку доступност јавним службама и услугама. Велика већина урбаних/општинских центара данас има претежно административно-управну функцију. При томе није редак случај да већина запослених у управи не живи у том насељу, већ у оближњем субрегионалном/регионалном центру. Овом треба додати рационализацију републичких јавних предузећа и централизацију њихове управе у Београду или ређе, неком другом макрорегионалном центру.

Поларизација територије Републике Србије на свега неколико центара и огромну периферију све више је и под утицајем страних инвестиција, с обзиром да те инвестиције управо привлаче они центри коју су и конкурентнији (са развијеним функцијама, инфраструктурно одлично повезани, са млађом и образованом радном снагом и др.).

### **5.2.3. Рурални развој и уређење села**

Изузев територије града Београда и 27 урбаних насеља са густином насељености изнад 150 становника по  $\text{km}^2$ , остали део територије Републике се, према критеријумима ОЕЦД-а (Организација за економску сарадњу и развој) и у складу са постојећом територијалном класификацијом, може сматрати руралном територијом. Полазећи од ових критеријума, у нацрту ППРС даће се анализа релевантних обележја руралних подручја Републике Србије на другом и трећем хијерархијском нивоу номенклатуре територијалних статистичких јединица (НСТЈ 2 и НСТЈ 3), са одговарајућим картографским и табеларним прилозима, у мери дозвољеној доступним изворима.

Анализе рађене за потребе имплементације IPARD II програма говоре да се у периоду 2002–2013. године рурално становништво Републике Србије смањило за 10,9%. Наглашено неповољни демографски трендови у руралним областима изазвани су бројним чиниоцима, попут ограниченог приступа квалитетним услугама и јавним добрима, доминације нископродуктивне примарне пољопривредне производње,

непостојања могућности запошљавања и сл. То резултира значајним миграцијама сеоског становништва, посебно младих људи, старењем села и смањењем људских мотивација за економским развојем и повећањем квалитета живљења у руралним подручјима.

#### 5.2.4. Социјални развој, мрежа јавних служби и становање

Просторна доступност је кључни услов за праведан **социјалан развој** и кохезију друштва. Слаба просторна доступност услуга у области социјалног развоја појачава социјалну искљученост, погоршава услове и квалитет живљења и свакако је један од кључних фактора разарања социјалне кохезије. Ови проблеми су највидљивији у сеоским, периферним и саобраћајно неинтегрисаним насељима.

Повећање регионалних разлика у Републици Србији је вишедеценијски процес који се не успорава упркос бројним прокламацијама у стратешким развојним документима. Може се рећи да је заједничка одлика развојних политика била занемаривање просторне димензије развоја, а нарочито оперативних мера и механизма за повећање просторне доступности услуга од јавног интереса у депривираним и неразвијеним подручјима са мањим густинама насељености.

Анализа **јавних служби** разматра се из угла њихове просторне доступности, механизма за прилагођавање њихове организације и функционисања у односу на просторно физичке карактеристике насеља и утврђене стандарде, приоритете и пропозиције у законима и стратешким документима (стратегије, акциони планови и др.).

##### *Предшколско образовање*

Систем предшколског васпитања и образовања деце (ПВО) у Републици Србији (2018/19) чини мрежа од 162 предшколске установе са 2464 објекта у јавном власништву (оснивач локалне самоуправе) и 283 приватних установа са 378 објеката лоцираних претежно у Београдском региону (262 установе и 293 објекта) (РЗС, Саопштење ДД 20, 2019). Предшколским образовањем било је обухваћено 218.567 деце 2018. године (око 6000 деце више у односу на 2017). Преко капацитета било је уписано 12.296 (5,6%), а због попуњених капацитета није било уписано 6740 деце (3,1% од укупног броја уписане деце). Према обухвату деце по старосним групама подаци су следећи: ПВО је обухваћено 56,0% деце узраста 6 месеци до поласка у школу, односно 25% деце узраста 0—3 године, 61,8% деце узраста од 3 године до поласка у предшколски припремни програм (ППП) и у ППП је око 98% контингента (РЗС, DevInfo, Профил, април 2019).

У погледу мреже предшколских установа нису доступни подаци о броју објеката, капацитетима и броју уписане деце према типу насеља (градска, сеоска, приградска). Има разлога да се претпостави да постоји озбиљан дефицит организованог обухвата деце у сеоским и брдско-планинским подручјима. Због тога је неопходно увести обавезу да се у статистичким и другим извештајима, подаци о капацитетима и обухвату деце ПВО приказују и према типу насеља.

Такође, већина сиромашних општина нема финансијских средстава за развој мреже ових установа, а у многим општинама лоша саобраћајна инфраструктура је још један разлог ниске доступности ових установа (ово се пре свега односи на сеоска насеља удаљена од општинских/градских центара и брдско-планинска подручја).

Према Стратегији развоја образовања у Републици Србији до 2020. године основне констатације о обухвату деце су следеће: а) обухват је мали и не задовољава потребе деце и породица; б) постоји значајно заостајање у поређењу са земљама ЕУ и неким бившим југословенским републикама; в) није обезбеђен потпуни обухват ни



обавезним ППП; и г) обухват је дубоко неправичан, јер су најмање обухваћена деца из маргинализованих друштвених група

#### *Основно образовање*

У школској 2018/19 години, основно образовање у Републици Србији организовано је у 3319 редовних основних школа, тј. у 1132 матичне и 2187 подручне/издвојена одељења. У матичним школама је било 89,5% од укупног броја ученика (527.834), а 10,5% су похађали подручне, углавном четвороразредне школе (РЗС, Саопштење ДД 10). У односу на 2017. годину број матичних школа је смањен за две, а подручних за 31 школу (РЗС, DevInfo, Профил, април 2019). Већина подручних одељења (98%) налази се у категорији „остала” насеља; то су, по правилу, четвороразредне школе, не ретко у субстандардним објектима и радом у „комбинованим одељењима”. У Годишњем извештају о реализацији Акционог плана за спровођење Стратегије образовања у Србији до 2020. године (извештај за 2018. годину, 2019, у даљем тексту: Годишњи извештај), указује се да је настава у комбинованим одељењима у подручним школама у удаљеним руралним срединама генерално слабијег квалитета. Према подацима за 2017. годину, нето стопа обухвата основним образовањем је била 95,5%, а стопа завршавања основне школе 94,3%. Наводи се да је обухват основним образовањем „скоро потпун”, да осипање није веће од 5% од генерације, да се око 15% деце из ромских насеља основношколског узраста налазе ван система образовања, док се деца из сеоских насеља се не помињу као посебна група.

Посебан проблем у погледу доступности основног образовања је непостојање прилагођеног јавног и/или организованог превоза деце од места становања до школе, као и нерешено питање субвенционирања трошкова превоза који је у надлежности општина и зависи од њиховог буџета. Такође, дефицит ученичких домова за старије разреде (5. до 8. разреда) је међу разлозима напуштања школовања. У Стратегији развоја образовања у Србији до 2020. године се наводи да су корективни механизми мреже школа слабо развијени: домови за ученике основне школе не постоје (чак и тамо где би било оправдано постојање сталних или повремених домова), превоз ученика није адекватно уређен, а нису развијени механизми и мере посебне подршке деци из осетљивих група да не прекидају школовање (стипендије, домови, плаћање путних трошкова до школе, обезбеђивање услова за вежбање и рад у школи, нпр. обезбеђивање музичких инструмената и сл.). Такође се указује на слабости основног образовања и васпитања: непотпун обухват деце основним образовањем (не уписују се сва деца у ОШ, а многи је напусте пре краја, посебно ученици из осетљивих категорија); мрежа школа није усаглашена с новонасталим условима; у решавању питања у вези с мрежом институција основног образовања примењује се концепт рационализације, а не оптимизације; недовољно су добри услови у школама, посебно у сеоским, малим школама и издвојеним одељењима.

#### *Средње образовање*

У Републици Србији средње образовање још увек није обавезно како је предвиђено Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020. године. У школској 2018/19. години, мрежу средњих школа чинило је 506 редовних средњих школа (454 државне и 52 приватне) и 41 државна школа/одељење за ученике са сметњама у развоју. Редовне средње школе похађало је 252.108 ученика, а школе/одељења за ученике са сметњама у развоју 1.993 ученика. Око 2% ученика похађало је приватну школу, углавном деца из Региона Србија – север (око 66% ученика који из Београдског региона и око 27% из Региона Војводине), а из Региона Србија – југ је око 7% (РЗС, Саопштење ДД50, 2019). Према подацима за 2017. годину обухват деце средњим образовањем био је 89,2%, а стопа завршавања средње школе је била 85,5%. Процент похађања средњошколског образовања мањи је код деце из осетљивих група, односно

међу најсиромашнијим средњу школу похађа свега 74%, а из ромских насеља 21,6% (Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији). Нису доступни подаци о ученицима средњих школа који долазе из сеоских насеља.

Кључна установа за повећање просторне доступности средњег образовања су ђачки домови. Према подацима Министарства образовања, науке и технолошког развоја, 2016. године је било 30 домова ученика средњих школа капацитета 8.269 места (од тога 663 за студенте), 20 домова у оквиру школе укупног капацитета 3.144 корисника (од тога за студенте 93, а за за ученике са сметњама у развоју под посебним условима 310 места) и три дома за децу средњошколског узраста а без родитељског старања, капацитета 370 места (од тога 10 места за студенте). Према евиденцији надлежног министарства у два студентска центра (Бор и Косовска Митровица) резервисана су и места за ученике средњих школа (54 и 64 места). Садашњи капацитети домова за смештај ученика средњих школа могу да задовоље око 4,3% уписаног контингента. Не располаже се подацима да ли постоје и колики су капацитети приватних ђачких домова.

#### *Високо образовање*

У Годишњем извештају се каже да је стопа обухвата високим образовањем популације између 19 и 24 године у школској 2016/17. години износила 54,2%, што је преко десет одсто више у поређењу са 2012. годином. Дат је податак да је у 2017/18 години високошколске установе у Републици похађало 462 студента ромске националности. Наводи се да је у школској 2017/18. години број примљених студената у установе студентског стандарда на основу доказане припадности осетљивој друштвеној групи износио 804, од укупно 17.064 студента. Од тога 65 студената су били Роми. Нема података о студентима чије породице живе у сеоским насељима.

#### *Здравствена заштита*

Здравствену заштиту на примарном нивоу обезбеђује 158 домова здравља лоцираних у општинским/градским центрима, са мрежом здравствених станица и амбуланти у сеоским насељима и заводи који спроводе здравствену заштиту појединих групација становништва, односно здравствену делатност из појединих области здравствене заштите. Према подацима за 2017. годину просечан број становника на једног лекара у Србији је био 351 (Београдски регион 287, Регион Војводине 404, Регион Шумадије и Западне Србије 391 и Регион Јужне и Источне Србије 336). На нивоу јединица локалне самоуправе разлике у овом индикатору су значајне (у 13 општина вредност индикатора је преко 1000 становника на једног лекара), што значи да је доступност лекарских услуга у сеоским насељима ових општина изузетно ниска. Овакво стање је евидентно већ деценијама. У стратегијама и акционим плановима здравствене заштите у Републици Србије изузев општих опредељења за унапређење квалитета и доступности здравствене заштите у сеоским и брдско-планинским подручјима, не предлажу се конкретне мере и механизми за постизање ових циљева.

#### *Социјална заштита*

Према подацима за 2017. годину удео корисника социјалне заштите у укупној популацији износио је 10,1%, што је увећање у односу на раније године (2014. – 9,6%, 2011. – 8,1%). Не постоје подаци за 2017. године по категорији корисника, али упоређивањем података из 2011. и 2014. види се да је повећан број деце корисника социјалне помоћи за око 21% (са 160.586 на 193.865). Такође, не постоје подаци о корисницима социјалне заштите према типу насеља у коме живе. С обзиром да је неколико социолошких истраживања показало да је сиромаштво распрострањеније и веће у сеоским насељима и да су сеоска домаћинства великом делом у категорији вулнерабилних, може се закључити да недоступност услуга социјалне подршке

посебно погађа ову категорију грађана. Овоме треба додати да су сеоска домаћинства која по правилу имају у власништву земљишне поседе ускраћена за социјалну помоћ уколико је површина поседа већа од 0,5 ha. Значајно је што је у последњих десетак година повећан број ванинституционалних облика социјалне заштите као и број организација цивилног друштва које су активне у овој области. Међутим, остаје проблем великог недостатка ових услуга у сеоским насељима и брдско-планинским подручјима, у којима су услови живота још тежи због старења становништва (просечна старост становника у осталим насељима 2011. године је била 43,6 године), значајног процента старачких домаћинстава, великог обима сиромаштва, лоших комуникација и др.

У Нацрту Стратегије социјалне заштите за период од 2019. до 2025. године<sup>13</sup> се наводи да на подручју Републике Србије постоји 140 центара за социјални рад који представљају кључне актере у даљем развоју социјалне заштите, али и да су неадекватних капацитета. Такође се указује да је неравномерност у развоју услуга социјалне заштите међу највећим изазовима у даљем развоју ових услуга – подршка развоју регулаторних механизма социјалне заштите и дефинисање минималног опсега услуга социјалне заштите које би се спроводиле као националне услуге, регионалне или локалне услуге. Постојећи механизми за пружање и финансирање услуга социјалне заштите нису допринели равномернијем развоју услуге социјалне заштите – неравномерност се посебно односи на услуге које се финансирају са локалног нивоа. Недостаје боље увезивање система социјалне заштите са другим системима – многе угрожене групе се суочавају са вишеструким ризицима и факторима депривације, на које се не могу наћи одговори у оквиру једног сектора (Роми у неформалним насељима, деца из угрожених породица која одустају од образовања, особе са инвалидитетом, стари у изолованим руралним подручјима и др.).

#### *Култура*

У Нацрту Стратегију развоја културе Републике Србије од 2019. до 2029.<sup>14</sup> посебно се издвајају две теме у погледу доступности установа културе на локалном нивоу. Прва се односи на податак да су јединице локалне самоуправе оснивачи 466 установа културе, а друга да у Републици Србији ради 176 поливалентних центара (домова културе, домова омладине, културних центара или центара за културу) који су најбројније установе у јавној мрежи установа културе. Већину су оснивале локалне самоуправе током 60-их и 70-их година прошлог века, пре свега у АП Војводини (око 40%), где их је највише и опстало у руралном подручју. Реч је о установама комплексног типа, у којима се одвијају различите врсте културних програма и које негују, између осталог, извођачке делатности и аматерску сцену, изложбене активности, едукативни програм (трибине и књижевне вечери) и могу имати функцију биоскопа или библиотеке. Дата је оцена да је отежано функционисање поливалентних центара због институционалних и организационих промена.

#### *Спорт*

Систематски подаци о опремљености основних и средњих школа, укључујући и просторе за спорт дати су у Попису школског простора из 2004. године. Новији подаци нису расположиви, а свакако да је у последњој деценије дошло до побољшања стања реализацијом националног програма „Опремање основних и средњих школа опремом и реквизитима у оквиру затворених простора, и то великих и малих сала” и др.

<sup>13</sup> <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-zaštite-2019-2025-konsultacije/>

<sup>14</sup> <http://www.kultura.gov.rs/lat/dokumenti/propisi-iz-oblasti-kulture/-strategija-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2019--do-2029->

Анализа **станавања** као компоненте социјалног укључивања усмерена је на сектор стамбене подршке и аспект доступности стамбено угроженим домаћинстава у Републици Србији.

У Републици Србији је 98,3% настањених станова у приватној својини, свега 0,9% станова је у категорији државних станова<sup>15</sup>, док је 0,8% станова у осталим облицима својине (Попис, 2011). Иако не постоји јединствена евиденција о социјалним становима изграђеним у току протекле две деценије кроз различите стамбене програме, њихов удео у укупном стамбеном фонду је још увек занемарљив. Проблеми ограниченог финансирања и недовољног обима изградње, као и усмереност стамбених програма само ка социјално најугроженијим корисницима чине постојећи модел државне стамбене подршке у Републици изразито резидуалним. Посебан проблем представља недостатак одговарајућег институционалног оквира за спровођење стамбене политике на нивоу локалних самоуправа, будући да је највећи број претходно установљених локалних стамбених агенција (17) угашен у периоду након 2011. године. Последица је неефикасност у управљању новоизграђеним фондом станова у систему стамбене подршке (нередовно плаћање закупнина, недостатак одржавања, принудно иселјавање станара итд.). Препреку утврђивању обухвата потенцијалних корисника стамбене подршке представља недостатак свеобухватног праћења материјалног статуса домаћинстава кроз систем социјалних карата и укрштене провере имовине и прихода, као и стамбених потреба различитих социјално рањивих категорија, посебно бескућника. Показатељи који могу да укажу на потражњу за приуштивим и одговарајућим становањем у Србији између осталих су: значајан удео домаћинстава који користе стан на основу сродства (5,7%) и подстанарства (5,1% домаћинстава); доступни подаци о ценовној доступности станова на тржишту (однос годишње нето зараде и просечне цене стана просечне величине знатно већи од 1:5); подаци Евростата о приуштивости трошкова становања (према подацима из 2017. године 33,6% становништва троши на становање више од 40% еквивалентног расположивог прихода, што је 3 пута више од просека у ЕУ) и стамбеној депривацији становништва (у 2018. години 11,8% становништва је у стању изразите стамбене депривације, што је 3 пута више од просека у ЕУ). Последица приватизације друштвеног стамбеног фонда и обимне неформалне стамбене изградње у Републици Србији су доминантна структура „сиромашних власника станова” и низак квалитет стамбеног фонда у приватној својини. Значајан проблем представља и неадекватан ниво инфраструктурне опремљености станова, првенствено када је у питању прикључак на јавну канализациону мрежу, а у мањој мери и на водоводну мрежу, што се посебно уочава у неформалним стамбеним насељима.

## **5.3. РАЗВОЈ ИНДУСТРИЈЕ И ТУРИЗМА**

### **5.3.1. Индустрија и МСП**

Глобална економска и финансијска криза (2008) је истакла дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске базе. У периоду након доношења другог ППРС остају релевантни главни проблеми индустрије: снажна деиндустријализација, низак индустријски раст, слаба конкурентност, спорост структурних промена, даљи пад учешћа у БДП и БДВ, велике просторне

---

<sup>15</sup> Категорији државних станова, према методологији пописа, углавном припадају станови који нису откупљени у периоду приватизације, а који се у највећој мери користе на основу Уговора о закупу на неодређено време.

неравномерности у развијености и размештају капацитета, низак ниво улагања упркос приливу СДИ, знатно заостајање у примени иновација и нових технологија, неефикасно коришћење материјалних инпута и енергије, недовољна опремљеност индустријских локалитета. Проблеми у сектору продубљени су транзицијском рецесијом и ефектима глобалне економске и финансијске кризе и одражавају се и на даљу поларизацију и концентрацију индустријског развоја на београдском и новосадском подручју (20% индустријске запослености, 42,1% укупне запослености, 62,5% БДВ прерађивачке индустрије, 56,2% индустријских предузећа, 70,5% укупних предузећа).

За разлику од европске индустрије, снажна деиндустријализација у Републици Србији није била „спонтани” процес, већ је последица догађаја из периода изразите кризе и рецесије од 1991-2000. (распада СФРЈ и њеног тржишта, санкција УН, изолације Републике, ратова, бомбардовања итд); и политичких одлука о транзиционом моделу привредне реформе које су донете након 2000-те, што је последично српску индустрију увело у период изразите девастације. Овај модел није имао у фокусу индустријски развој већ се концепцијски ослањао на развој сектора услуга, либерализацију и стимулисање увоза, дестимулисање извоза (услед прецењеног валутног курса), брзу приватизацију са високим нивоом неуспешности (>25%). Поред нестабилности и смањења интереса страних инвеститора за улагања у Републику Србију, изабрани модел је допринео дуготрајном дезинвестирању у индустрију, мањем привлачењу страних директних инвестиција (СДИ) и маргиналним улагањима у већ знатно технолошки заосталу индустрију (3-5 технолошких генерација или 25-30 година) у односу на развијене земље ЕУ. Ови трендови условили су веома низак ниво индустријске конкурентности и структурне промене у самој индустрији – ка све мањем уделу пропульзивне и/или високо-технолошке производње, уз урушавање и смањење броја великих индустријских система и имплицитно девестирање већих индустријских центара и слабење економске снаге већине региона. Сви изазови резултирали су великим падом учешћа индустријске производње у БДП и БДВ, уз истовремени пораст учешћа сектора услуга (са 63% у 2008. на око 70% у 2018. години) у релативно високом расту БДП последњих година. Доношењем Стратегије и политике развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године и акционог плана за њено спровођење (2011) учињени су извесни помаци, посебно у погледу раста СДИ и отварања знатног броја индустријских предузећа у неколико градова (кроз процес реиндустријализације). Упркос имплицитаном мањем расту индустријске запослености за око 17.000 радника (са 439.109 радника у 2009. на 455.799 радника у 2019), изостали су знатнији ефекти на конкурентност, уз пад учешћа индустрије у БДП и у БДВ и смањење удела високо-технолошких индустрија. Велики део СДИ у индустрији односи се на радно-интензивне и нископлатежне индустрије и капитално-интензивна улагања у експлоатацију минералних ресурса, без већег преливања ефеката на економију.

Према подацима из 2018. године, индустријска производња у Републици Србији била је око 40% мања у односу на 1990. годину. Глобална економска криза утицала је на нови пад производње тако да ни до 2018. године нису достигнути показатељи индустријске запослености, индустријског раста и њеног учешћа у БДВ на ниво из 2008. године. Тако, упркос остваривању нешто већих стопа економског раста (БДП) током последњих година, због ефеката деструкција и рецесије од 1990-их и слабости транзиционог концепта привредне реформе и деструкције индустрије након тога, стопе не доприносе знатнијем померању Републике из круга најмање развијених европских земаља.

У периоду од 2009-2018. године учешће индустрије у БДП смањено је са 17,3% на 14,5% (упркос циљу достизања 25% БДП до 2020 - према другом ППРС. и Пост-

кризном моделу економског раста и развоја Србије од 2011-2020), док је учешће индустријске запослености незнатно смањено (са 22,12% у 2009. на 21,8% у 2019). У истом периоду настављено је продубљивање просторних неравномерности у размештају индустрије. На то указује смањење броја индустријских центара средње величине (5.000-10.000 запослених у индустрији) са 18 на 11. Истовремено, позитивни ефекти реиндустријализације огледају се у повећању броја индустријских центара средње величине (10.000-20.000 запослених у индустрији) са 4 на 6.

У прерађивачкој индустрији Републике Србије послује 17.525 предузећа са 362.188 запослених. У структури запослености 77,5% су микро предузећа, 16,2% мала предузећа, 5% средња предузећа и 232 велика предузећа (1,3%). У предузетничком сектору (који укључује све делатности) запослено је 373.444 радника или 17,3% укупно запослених у 2019. години, највише у региону Шумадије и Западне Србије (30,5%), Војводине (25,3%), Београда (23,7%) и најмање у Јужној и Источној Србији (20,5%).

### 5.3.2. Туризам

Након опадања и осцилација туристичког промета током последњих тридесетак година, са значајнијим порастом тек од 2014. године, у Републици Србији је у 2018. години остварен регистровани промет од око 9,3 милиона ноћења и око 3,4 милиона долазака, са изразитим индексом пораста у односу на раније године. У промету још претежу домаћи туристи, али се њихово учешће стално смањује. Стално расте учешће иностраних туриста – у ноћењима од 5,6% у 2000, до 39,2% у 2018. и у доласцима од 7,7% у 2000, до 49,9% у 2018, зато што се у стране туристе сада рачунају некадашњи домаћи туристи из република бивше Југославије (највише из БиХ), као и због пораста осталих иностраних туриста (посебно из НР Кине). У структури промета по врстама туристичких места, у укупним ноћењима 2018. године у Републици Србији предњаче главни административни центри (Београд и Нови Сад) са 29,0%, испред бањских места са 27,3%, планинских места са 23,3%, осталих туристичких места и осталих места са 20,5%. У структури укупних долазака туриста у 2018. години изразито доминирају главни административни центри са 38,1%, испред осталих туристичких места и осталих места са 27,1%, бањских и планинских места са по 17,4%. Туристичка места која су у 2018. остварила највише ноћења су: Београд 2.289.464 (од тога око 86% страних), Врњачка Бања 818.045 (од тога око 15% страних), Златибор 763.687 (од тога око 20% страних), Копаоник 535.594 (од тога око 21% страних), Сокобања 498.463 (од тога око 7% страних), Нови Сад 418.312 (од тога око 65% страних), Тара 241.707 (од тога око 5% страних). У I категорију туристичких места сврстани су: Београд, Нови Сад, Ниш, Суботица, Врњачка Бања и Златибор. ([www.mtt.gov.rs](http://www.mtt.gov.rs)<sup>16</sup>).

У 2017. години у Републици Србији било је 106.029 лежаја, од тога приближно по 50% основних и комплементарних, највише у осталим туристичким местима и осталим местима (35.570), затим у бањским местима (25.207), у главним административним центрима (22.648) и у планинским местима (22.204) (Статистички годишњак Републике Србије 2018), са 30.498 категорисаних лежаја у хотелским и сличним објектима у 2018. ([www.mtt.gov.rs](http://www.mtt.gov.rs)). Туристички промет се и даље статистички прати само код регистрованих лежаја, чији је број знатно мањи од стварног броја туристичких лежаја (посебно комплементарних, који се великим делом налазе у зони сиве економије). За разлику од ранијег периода, у Републици Србији се данас, као и у европској статистици, прати следећа структура туристичког смештаја: основни (хотели, мотели, туристички апартмани, апартманска насеља, туристичка насеља,

<sup>16</sup> Нису обухваћени подаци за АП Косово и Метохију.

пансиони, преноћишта, гостионице и остало) и комплементарни (бањска и климатска лечилишта, планинарски домови и куће, радничка одмаралишта, дечија и омладинска одмаралишта, кампови, закупљене куће и станови, закупљене собе, кола за спавање и остало).

У 2018. години у туризму Републике остварен је девизни приход од 1,5 милијарди евра, али је приближно износио и девизни одлив (због одласка домаћих туриста у иностранство). Туризам и угоститељство (смештај и исхрана) учествовали су 2017. године у бруто домаћем производу Републике Србије са 1,4%. Запосленост у туризму и угоститељству (смештај и исхрана) исте године учествовала је са 3,36% у укупној запослености. Анализа показатеља туристичког промета (у периоду 2013-2017. година) показује стални тренд пораста, посебно од 2014. године (Статистички годишњак Републике Србије 2018<sup>17</sup>).

Погодности за развој туризма су у географско-саобраћајном положају, водама, рељефу, природним и културним добрима, историји и традицији, уз установљену туристичку кластеризацију и утврђивање туристичких дестинација по редоследу приоритета, унапређење дела понуде по међународним стандардима, доступност европских фондова и др. Ограничења за развој туризма су у нестандардности и нерегистрованости већине смештајних садржаја, појавама непланске изградње, некомплетној и неусаглашеној планској регулативи просторног развоја туризма, недовољној опремљености инфраструктуром и садржајима јавних служби и услуга, недостатку професионално обликованих туристичких производа и националног туристичког брэнда на међународном тржишту, девастацији одређених туристичких простора другим делатностима, запуштању културних добара и етно-наслеђа, недовољној регионалној интеграцији туристичке понуде путем кластерског удруживања, недостатку менаџерског кадра и информатике, и др. Једно од кључних ограничења везано је за непостојање адекватних и међусобно усаглашених законских одредби за остваривање концепта одрживог развоја туризма и заштите, посебно у планинским подручјима, у складу са европским примерима добре праксе. Актуелно стање показује да се на планинским подручјима (међу њима сва високопланинска подручја са највећим потенцијалима за туристички развој) просторно преклапају заштићена подручја природних вредности са зонама од интернационалног и националног значаја за различите туристичке активности са целогодишњом понудом.

Један од важних сегмената од значаја за развој туризма представљало је издвајање јединствених и недељивих географских и функционалних целина природних и створених ресурса односно проглашење туристичких простора (Голубачка тврђава, Лепенски вир, Палић). У наредном периоду туристички простори који имају или захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите и на којима се налази или предвиђа изградња туристичких објеката и инфраструктуре од националног интереса, имаће приоритет у стварању услова за одрживи развој и постизање социоекономских циљева просторног развоја.

До сада нису довољно јасно истакнуте стварне конкурентске предности Републике Србије у односу на трендове светске тражње и понуде. Главни официјелни адути Републике су бање, градови, планине и Дунав са пловним притокама и каналима, уз ресурсе и вредности природе, природне и културне баштине, села, догађаја, лова и др. Туристичке шансе су у новим, разноврснијим туристичким производима, заснованим на регионалним и локалним специфичностима људи, њихове историје, духовне и материјалне културе, гастрономије, очуване природе и др., који још нису виђени и доживљени, уз потребан стандард понуде и конкурентне цене. То

---

<sup>17</sup> Без података за АП Косово и Метохију.

истовремено значи да у догледној будућности приходи од српског туризма могу бити знатно већи од оних који су остварени 80-тих година прошлог века (а поготову од садашњих). Претњу би могао да представља неконтролисани продор туристичке индустрије, у чијој основи је профит заснован на прећутном једнократном раубовању простора, посебно великих капацитета за масовни туризам у осетљивим и заштићеним подручјима.

## 5.4. РАЗВОЈ ИНФРАСТРУКТУРЕ

### 5.4.1. Саобраћај и саобраћајна инфраструктура

Заједничку карактеристику развоја саобраћајне инфраструктуре представља напредак у реализацији остварен у периоду 2010-2015. и 2015-2019. године, када су интензивирани активности на планској разради, пројектовању и изградњи (или почетку изградње) најзначајнијих саобраћајних коридора, траса, мрежа и објеката, са акцентом на путни и железнички саобраћај.

Постојећи обрасци саобраћајне приступачности и даље указују на велике разлике између централних и периферних подручја Републике. Зато посебан значај представља јасно опредељење за стратешко планирање везано за инвестирање у саобраћајне мреже и објекте који би могли допринети уравнотежењем, полицентричнијем, одрживијем просторном развоју и равномернијој приступачности у циљу унапређења кохезије унутар и између региона.

#### *Путни саобраћај и инфраструктура*

У односу на приоритете дефинисане у другом ППРС, евидентно је да су спроведене активности у највећој мери обухватиле најбитније путне правце који су од националног интереса, док је мања реализација забележена на секундарној мрежи и осавремењивању друмског саобраћаја.

Анализа стања указује да је реализација стратешких приоритета из другог ППРС следећа:

- прилагођавање европским стандардима у погледу планирања, пројектовања и управљања путном мрежом и даље је у току и представља континуирани процес; усвојена је нова категоризација државних путева и значајан број законских и подзаконских аката битних за усмеравање развоја путне мреже;

- завршена је изградња готово целокупне трасе коридора X кроз Републику Србију, уз поједине активности на одређеним деоницама које се приводе крају;

- на путном правцу граница са Румунијом – Вршац – Панчево – Београд – Чачак – граница са Црном Гором ускоро ће у потпуности бити изграђен део аутопута IA бр.2 Београд – Чачак (Прелјина), започети су радови на делу Прелјина – Пожега, као и израда планске и техничке документације за деоницу Пожега – Бољаре и активности за повезивање коридора са окружењем; док на делу од Београда до границе са Румунијом није било активности;

- очекује се почетак радова на појединим деоницама државног пута I реда (коридору аутопута IA бр.5, E-761) Појате – Крушевац – Краљево – Чачак, за поједине деонице и за правац Пожега – Ужице – Котроман (граница са Босном и Херцеговином) (E-761), за шта је урађена или је у току израда планске и техничке документације;

- урађена је планска и основна техничка документација за аутопутски правац Ниш – Мердаре, изграђена је аутопутска саобраћајница између Приштине и Врбнице (границе са Републиком Албанијом), као и аутопутска саобраћајница између Приштине и Ђенерал Јанковић;



– завршава се изградња деонице пута ИБ бр.24 Баточина – Крагујевац, започети су радови на вези Баточине са аутопутем Београд – Ниш, покренуте су активности на наставку правца трасе према Книћу и на вези са планираним ИА бр.5, Е-761;

– поједине деонице су рехабилитоване и започете су активности на изради документације за целокупну трасу пута ИБ бр.36 Параћин – Вршка чука (граница са Бугарском);

– на путном правцу Сомбор – Бачка Паланка (са везом према Шиду) – Нови Сад – Рума – Шабац (са краком за Лозницу) – Ваљево – Пожега – Ивањица, у изради је техничка документација за деонице Бачка Паланка – Кузмин, урађена је планска и основна техничка документација за деоницу Нови Сад – Рума – Шабац – Лозница;

– започета је изградња аутопутског правца Кузмин – Сремска Рача (граница са Босном и Херцеговином), који представља још један аутопутски правац повезивања са БиХ поред наведеног правца Пожега – Котроман;

– започете су активности на траси државног пута ДП ИБ реда бр.12 Нови Сад – Зрењанин и даље према Темишвару;

– израђена је планска документација и у току су активности на путном правцу Ђала (веза са Мађарском) – Чока (ПА реда бр. 103, ИБ реда бр. 13) – Кикинда – Зрењанин (ИБ реда бр. 13) – Панчево (ПА реда бр. 130) – Ковин (ИБ реда бр. 14);

– покренуте су иницијативе за активности на путним правцима Београд – Зрењанин и на попречној вези најбитнијих аутопутских праваца, трасом Лајковац – Лазаревац – Аранђеловац (са везом ка Орашцу и Младеновцу) – Топола – Рача – Деспотовац – Бор;

– започети су радови на унапређењу путног правца државног пута ПА реда бр. 203, деоница Пазариште - Тутин, настављене су иницијативе за активности на путном правцу ИБ реда бр. 29, нарочито поддеонице у зони Дуге Пољане;

– завршена је изградња моста преко Дунава у Новом Саду (Жежељев мост), у току је изградња моста преко Саве у Београду (Остружница), изграђен мост у Београду преко Дунава (Мост Михајла Пупина), настављене су активности за изградњу друмско–железничког моста на сектору Ц обилазнице око Београда, као и за мост код Аде Хује;

– на осталим путним правцима који су обхваћени приоритетима у другом ППРС није било значајних активности;

– изостао је битнији продор у надзору, контроли и управљању саобраћајем, постоје случајеви увођења еколошки прихватљивијих возила, настављене су активности које се односе на метро систем у Београду, уз битније промене приоритета у његовом развоју, односно у трасама линија;

– формиран је концепт којим се утврђује изградња заједничких, међудржавних граничних прелаза (на локацијама где је то изводљиво), са функционално–техничким елементима који су усаглашени са стандардима ЕУ; спроведена је или је у току, израда планске и техничке документације реконструкције, проширења или изградње појединих граничних прелаза (Батровци, Љубовија, Шид, Хоргош, Сремска Рача, Мали Зворник, Богојево, Бездан, Увац итд.)

– у току је израда документације за поједине деонице којим ће се дефинисати бицикличке руте на читавом подручју Републике Србије (основним правцем север–југ и бочним везама) и систем центара развоја бициклизма у циљу остваривања међудржавне сарадње (руте 6 и 11 EuroVelo – европска мрежа бицикличких рута).

#### *Железнички саобраћај и инфраструктура*

У претходном периоду су у значајном обиму имплементирана планска решења која се односе на железнички саобраћај са нагласком на правац Београд – Суботица –

Мађарска, али и на другим магистралним правцима, док су у мањој мери заступљене активности на регионалним и локалним пружним деоницама.

Извршена је реконструкција 6 деоница на Коридору X, 3 у северном и централном делу (око 66 km) и 3 у јужном делу (око 46 km), као и реконструкција и модернизација дела Барске пруге од Београда до Ваљева (око 78 km).

У току је изградња пруге за брзине 200 km/h за деоницу од Београда до Новог Сада и израда документације за деоницу од Новог Сада до границе са Мађарском.

Активности на пружним правцима Београд – Ниш, Ниш – Димитровград и Ниш –Прешево су усмерене на завршетак израде потребне документације и започињање додатне изградње, реконструкције и модернизације.

Због комплексне функционалне улоге Београдског железничког чвора, посебан значај имају активности на завршетку, тј. комплетирању потребних железничких капацитета на подручју Београда који су од државног и међународног значаја. На исти начин треба третирати и чворове у Нишу, Новом Саду и Суботици.

Карактеристику претходног периода представља јасно стратешко одређење усмерено на проналажење оптималних начина финансирања реализације пројеката и остваривања сарадње на међународном нивоу у погледу примене техничко–технолошких решења.

#### *Ваздушни саобраћај и инфраструктура*

Постојеће стање карактеришу активности на реконструкцији, модернизацији и проширењу капацитета на постојећим аеродромима „Никола Тесла” у Београду и „Константин Велики” у Нишу. Планска решења која се односе на остале потенцијалне аеродроме и развој ваздушног саобраћаја нису имплементирани, са изузетком започињања активности на аеродрому „Морава” у Краљеву.

#### *Водни саобраћај и пловни путеви*

У погледу водног саобраћаја и пловних путева проблеми су: делимична искоришћеност у односу на расположиве капацитете; неповезаност домаћег саобраћаја са водним путевима у Рајнском и Дунавском систему; лоше стање домаћих лука, пристаништа и флоте; потреба за повећањем проточности мрежа канала ДТД; угроженост стратешке позиције на Дунаву; и др. Поред главних лука на Дунаву у Београду, Новом Саду, Панчеву, Смедереву и Прахову, значајне су и луке у Апатину, Ковину, Бачкој Паланци, Богојеву, Великом Градишту и Кладову, као и у Сомбору на хидросистему ДТД и у Сремској Митровици и Шапцу на Сави.

#### *Интермодални саобраћај и логистички центри*

Условљеност изградњом саобраћајних објеката утицала је на реализацију пројеката интермодалног саобраћаја, као и на фазност изградње. Локације интермодалних центара су планиране у развијеним урбаним центрима и због тога су део ширег система саобраћаја и уклапања у саобраћајну матрицу урбане средине.

Започете су активности на изградњи првог модерног терминала у Београду (Батајница), док су пројекти реконструкције станице Београд Ранжирна, изградње капацитета контејнерског терминала (ЖИТ) унутар станичних колосека и изградње Робно – транспортног центра Београд у Макишком пољу у фази израде документације, што се односи и на терминале у Новом Саду и Нишу.

## **5.4.2. Енергетика, енергетска инфраструктура и енергетска ефикасност**

**Енергетски систем** Републике Србије у најширем смислу обухвата руднике угља, нафтну и гасну привреду, електроенергетику, обновљиве изворе енергије и системе градских топлана и индустријске енергетике. У оквиру енергетског система

обавља се експлоатација домаће примарне енергије, увоз примарне енергије (пре свега нафте и природног гаса), производња електричне и топлотне енергије, секундарна прерада угља и нафте, коришћење обновљивих извора, као и пренос, транспорт и дистрибуција енергије и енергената до крајњих потрошача финалне енергије.

Основна карактеристика свих наведених делова енергетског система је релативна технолошка застарелост и ниска енергетска ефикасност, као и тренутно забрињавајуће технолошко стање са становишта заштите животне средине. Проблеми су: увозна зависност се не смањује, нема већих позитивних помака у агрегатној енергетској ефикасности и потрошња електричне енергије је и даље веома нерационална. Економски положај енергетске привреде се није битно побољшао, политика цена енергената је под великим утицајем социјалних проблема, а активности на реструктурирању и трансформацији неких енергетских предузећа нису завршене.

#### *Енергетика и енергетска инфраструктура*

Многи приоритети дефинисани у другом ППРС који се нису у досадашњем периоду остварили и даље су важећи, док простор сачуван за њихову изградњу треба резервисати и у наредном периоду. То потврђују предвиђања дата у Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године која потврђује да су многа сагледавања дата у другом ППРС била оправдана, али не и динамички реална јер ће се највећим делом остварити са закашњењем од пет до десет година. Због тога постојећа ситуација у енергетици Републике захтева иновирање ранијих прогноза развоја енергетике у складу са данашњим сагледавањима у свету и региону.

#### *Обновљиви извори енергије*

Обновљиви енергетски извори подразумевају енергију водотокова, биомасе, ветра, сунца, биогаза, депонијског гаса, гаса из погона за прераду канализационих вода и изворе геотермалне енергије. Они обухватају око 5,6 Мтен годишње технички искористивог потенцијала на територији Републике Србије. Имају неравномерну територијалну дисперзију и неједнаку могућност коришћења. Потенцијал биомасе износи око 3,4 Мтен годишње, 1,7 Мтен у хидропотенцијалу, 0,2 Мтен годишње у геотермалној енергији, 0,1 Мтен годишње у енергији ветра, 0,2 Мтен годишње у соларној енергији и 0,04 Мтен годишње у биоразградивом делу отпада. Распоживи технички хидропотенцијал учествује са око 30% у укупним потенцијалима ОИЕ. Од ове количине више од половине је већ искоришћено. Од осталих ОИЕ тренутно се још само делимично прати и билансира коришћење геотермалне енергије. Коришћење ОИЕ усмерено је ка производњи електричне енергије из великих речних токова (9623GWh), као и производњи електричне енергије из ветрогенератора (1230GWh)<sup>18</sup>. Капацитети за производњу топлотне енергије обухватају коришћење биомасе за потребе грејања у домаћинствима и индустрији и коришћење пелета.

Потенцијал биомасе је расположив на целој територији Републике Србије. Дрвна биомаса се највећим делом налази на подручју Републике Србије – југ, а пољопривредна биомаса на подручју Војводине.

Највећи део хидропотенцијала (преко 70%) концентрисан је на само неколико водотока са потенцијалом изнад 1.000 GWh/год (Дунав, Дрина, Велика Морава, Лим и Ибар). Са друге стране, на више река у Републици Србији хидроенергетски потенцијал ће моћи само делимично да се искористи, због приоритетности водопривредног коришћења вода (планирана изворишта регионалних система водоснабдевања на Топлици, Црном Тимоку, Расини, Студеници, Великом Рзаву, Млави, Лепенцу и др.) и заштите природних вредности.

---

<sup>18</sup> Енергетски биланс Републике Србије за 2019. годину

Енергија ветра се може користити у области кошавског подручја јужног Баната, подручја источне Србије, источне стране Копаоника, подручја Златибора и Пештера и локалитета планинских превоја на надморским висинама изнад 800 m.

Енергија Сунца представља енергетски потенцијал Републике Србије који се може користити за производњу топлотне или електричне енергије.

Извори геотермалне енергије распрострањени су у западној и јужној Србији, са углавном нижим температурама воде и мањим протоцима воде од пожељних (осим на појединим локацијама).

Значајан, али несагледан геотермални потенцијал, лежи у коришћењу негативних и заводњених нафтних и гасних бушотина у Војводини на којима је завршена експлоатација.

Укупна планирана производња примарне енергије из ОИЕ дивергира кроз време, али је приметно њено смањење последњих година (од 2018. до 2019. године за 3,5%<sup>19</sup>). У производњи енергије последњих година предњачи огревно дрво (биомаса), енергија великих и малих водених токова, енергија ветра, сунца и биогаз, а уводи се и значајније коришћење депонијског и канализационог гаса. Међутим, број новоизграђених објеката још увек није задовољавајући (постоји око 50 субјеката са статусом повлашћеног произвођача електричне енергије).

#### *Енергетска ефикасност*

Енергетска ефикасност у Републици Србији усмеравана је акционим плановима за енергетску ефикасност у периоду од 2010. године до данас. У овим плановима дате су јасне смернице и циљеви за побољшање енергетске ефикасности. Циљеви су обухватили секторе домаћинства, јавни и комерцијални сектор, сектор индустрије и сектор саобраћаја, и у акционим плановима су дате пројектоване годишње уштеде и годишњи план уштеде до 2020. године.

На основу резултата акционих планова остварене су уштеде у сектору индустрије и сектору саобраћаја, као и у сектору домаћинства. До сада су кроз ове акционе планове реализоване уштеде кроз имплементацију: мера енергетске ефикасности у стамбеним зградама, јавном и комерцијалном сектору; нове грађевинске регулативе и сертификата о енергетским својствима зграда (сектор домаћинства); промоције употребе енергетски ефикасних уређаја у домаћинству; модернизације система јавне расвете у урбаним насељима и јединицама локалне самоуправе; система енергетског менаџмента у јавним и комерцијалним зградама; подстицајних тарифа за високо ефикасну когенерационо/комбиновану производњу топлотне и електричне енергије у зградама; унапређења енергетске ефикасности у систему јавног транспорта путника и робе; увођења система енергетског менаџмента у великим индустријским потрошачима; програма побољшања енергетске ефикасности у индустрији.

### **5.4.3. Електронске комуникације и поштански саобраћај**

Развој поштанског саобраћаја и телекомуникационог сектора је у једном периоду био је значајно спорији у односу на окружење, услед различитих фактора. Последњих година, захваљујући великим инвестиционим активностима, овај недостатак је у највећој мери превазиђен.

Када је у питању фиксна телекомуникациона мрежа, може се констатовати да је ситуација задовољавајућа с обзиром на разуђеност оптичке инфраструктуре и стање бежичне фиксне телефоније (CDMA) у руралним подручјима. Посебан аспект представља развој наменских телекомуникационих система при пројектовању путева и

---

<sup>19</sup> Ibid.

пруга, који је заживео услед технолошких захтева који су саставни део међународних стандарда. Развој поштанског саобраћаја је усмерен на техничко–технолошку модернизацију постојећих капацитета.

## 5.5. ЗАШТИТА НАСЛЕЂА И ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### 5.5.1. Заштита, уређење и одрживо коришћење природног и културног наслеђа и предела

#### 5.5.1.1 Заштита, уређење и одрживо коришћење природног наслеђа

Територија Републике Србије одликује се високим степеном биолошке разноврсности односно великим бројем врста и заједница живог света, као и генетичком варијабилношћу популација појединих врста и значајним генетичким ресурсима, у односу на своју површину. Једноћелијски организми из царства *Monera* (познато око 220 врста цијанобактерија и др.) и царства *Protista* (познато око 1400 врста слатководних алги и око 240 врста амеба без љуштура) недовољно су истражени, што важи и за царство *Fungi* (гљиве) у коме је описано око 1300 макромикета и око 600 врста лишајева. У царству *Plantae* (биљке) установљено је око 800 врста бриофита (80% - праве маховине, 15% - јетрењаче и 1 рожњача) и 3.730 аутохтоних таксона васкуларне флоре са претпоставком да је њихов укупан број између 3.900 и 4.000. У оквиру царства *Animalia* (животиње), бескичмењаци су далеко бројнији и мање истражени (мада је описан велики број врста инсеката који чине  $\frac{3}{4}$  бескичмењака, као и мекушци, пауци, црви и др.). Од кичмењака, најбројније су птице (*Aves*) - око 350 врста и рибе (класа *Osteichthyes*) – око 100 врста, а затим сисари (*Mammalia*) – 95 врста, гмизавци (*Reptilia*) – 26 врста и водоземци (*Amphibia*) – 19 врста. Око 1780 дивљих врста алги, биљака, животиња и гљива је под строгом заштитом и 860 врста под заштитом. Већина врста сисара, птица, водоземаца и гмизаваца су под неким режимом заштите, као и велики број инсеката (посебно дневних лептирова) и биљака. Преко половине броја строго заштићених врста налази се на листама међународних Конвенција и Директива ЕУ, а највише на листама Бернске конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта, Бонске конвенције о очувању миграторних врста дивљих животиња и Директиве Савета о заштити птица (79/409/ЕЕС, 209/147/ЕС). На територији Републике Србије заступљена су четири, од укупно 14, светских терестричних биома, као и 1200 заједница (у којима доминирају васкуларне биљке), око 60 вегетацијских класа и 10 основних типова зоналних екосистема. Одговарајућа истраживања неколико родова и врста биљака, маховина риба (пастрмка, липљен, кечига, род мрена) и анализе популација поскока, зелене жабе и срне указују на значајну генетичку разноврсност тих представника дивљег живог света. Генетичка разноврсност биљака и животиња које човек користи чини основу агробиодиверзитета који обухвата врсте и станишта гајених биљака и животиња, као и врсте и екосистеме значајне за производњу хране за потребе људи и сточне хране. У Националној колекцији биљних генетичких ресурса која се чува у Банци биљних гена налази се око 4250 узорака од 249 биљних врста, највише житарица а знатно мање индустријског, лековитог, ароматичног и крмног биља и најмање поврћа, а преко 180 биљних сорти је заштићено, највише стрна жита и кукуруз (82), воће (55) и поврће (30).

Заштићена подручја, установљена ради очувања био, гео и предеоне разноврсности, обухватају (са стањем 30.09.2019. године) укупно 677.027 ha или 7,65% територије Републике Србије. Од 462 заштићена подручја, 5 су национални паркови, 18

паркови природе, 20 предели изузетних одлика, 68 резервати природе (строги и специјални), 6 заштићена станишта, 308 природни споменици и 37 природна подручја културно-историјског значаја. Највећу површину захватају паркови природе, а затим национални паркови. Према рангу субјеката проглашења, доминирају (око 85%) заштићена подручја проглашена од стране републичког нивоа управљања (национални паркови проглашени посебним законом и подручја I и II категорије проглашена уредбама Владе РС), остало су подручја проглашена актима локалне самоуправе (III категорија) и сасвим мала површина (два подручја II категорије, површине око 2700 ha) проглашена актима Скупштине АП Војводина. Међу споменицима природе, као најбројнијој врсти заштићених природних добара изразито преовлађују стабла и групе стабала, затим спелеолошки објекти, геолошка места, ретки облици рељефа и карстни и други извори и врела, најчешће појединачне површине испод 1 ha.

Од укупне површине под заштитом, 5% је у режиму строге заштите I степена (режим дивљине), 25% у режиму активне заштите II степена (режим полудивљине) и 67% у режиму проактивне заштите III степена (режим очуване уређене природе) и 3% (око 20.300 ha) нема експлицитно утврђен ни један од три наведена режима заштите, с обзиром да на тим заштићеним површинама није спроведена ревизија и усаглашавање са актуелном законском регулативом.

За већи број подручја покренут је поступак проглашења, сходно Закону о заштити природе (урађена и предата студија заштите, надлежно министарство обавестило јавност о покретању поступка), на укупној површини око 160.000 ha, од чега је нешто мање од половине на територији АП Војводина. Највећи део те површине односи се на нова подручја, која се први пут проглашавају, а око 10% на проширење постојећих, раније заштићених подручја. Предлогом нове заштите обухваћено је једно подручје површине веће од 50.000 ha, око 20 подручја површине веће од 1000 ha, првенствено паркова природе и предела, као и низ природних добара мале површине (споменика и резервата природе). Њиховим проглашењем заштићена површина природних добара прећи ће 10% територије Републике (што је био плански циљ до 2014. године у другом ППРС).

Еколошка мрежа (еколошки значајна подручја и еколошки коридори) обухвата 101 национално и међународно значајно подручје укупне површине око 1.850.000 ha, односно скоро 21% територије Републике, и то:

- 61 Емералд подручје, укупне површине око 1.020.000 ha са утврђеним статусом на основу Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта (Бернска конвенција), на територији земаља које нису чланице ЕУ и представљају подручја од посебне важности за заштиту природе (Areas of Special Conservation Importance - ASCI);

- 42 значајно подручја за птице (Important Bird Areas - IBA) добила су статус по програму BirdLife International, укупне површине 1.269.000 ha;

- 61 значајно подручје за биљке (Important Plant Areas - IPA) добила су статус по програму Plantlife International - PlantEurope укупне површине 750.000 ha;

- 40 одабраних подручја за дневне лептире (Prime Butterfly Areas - PBA) добила су статус по програму Butterfly Conservation Europe, укупне површине 904.000 ha;

- 10 тзв. Рамсарских подручја која су добила статус на основу Конвенције о мочварама које су од међународног значаја, посебно као пребивалиште птица мочварица (Рамсарска конвенција), укупне површине око 64.000 ha;

- водотоци и обалски појас река које су утврђене за међународно значајне еколошке коридоре (заједно са заштићеним подручјима у њиховом просторном домену, а која нису издвојена као посебна еколошки значајна подручја), али и

водотоци у природном и полуприродном стању, канали, живице, пашњаци и други предеони елементи који као еколошки коридори националног значаја омогућавају физичку повезаност дивљег живог света и интеграцију екосистема.

Два подручја (Голија – Студеница и Бачко Подунавље), укупне површине око 230.000 ha, добила су међународно значајан статус резервата биосфере, на основу УНЕСКО програма „Човек и биосфера” (МАВ – Man and Biosphere).

Већина заштићених подручја еколошке мреже имају међународни статус по више наведених основа, нека по свих пет (Засавица, Обедска бара, Пештерско поље, Царска бара, Делиблатска пешчара, Ђердап).

На прелиминарној номинационој листи светског наслеђа (UNESCO Tentative List) налази се пет подручја природног наслеђа (три национална парка и по један споменик природе и специјални резерват природе), а за два од њих подношен је, без успеха, званични предлог (номинација) међународним телима задуженим за спровођење Конвенције о заштити светске културног и природног наслеђа.

Еколошку мрежу чине и други простори и места (пећине, станишта од приоритетног значаја за заштиту и станишта врста, погранична природна подручја, еколошки коридори) који ће тек бити просторно идентификовани.

Инвентар геонаслеђа Србије, урађен према одговарајућим међународним критеријумима, обухвата око 650 различитих природних објеката из домена геологије, геоморфологије, хидрографије, археологије и педологије. Они јесу или могу бити заштићени појединачно, као споменици природе или интегрално са осталим простором у оквиру већих заштићених подручја. Посебан модел заштите, презентације и вишеструког одрживог коришћења геонаслеђа јесу геопаркови. Очекује се да ће Геопарк Ђердап, номинован пре неколико година за UNESCO Global Geopark Network, који обухвата шире подручје Ђердапске клисуре површине око 133 km<sup>2</sup> бити ускоро признат и уврштен у наведену мрежу међународно значајних подручја.

### **5.5.1.2 Заштита, уређење и одрживо коришћење културног наслеђа**

Република Србија се одликује богатим културним наслеђем и културним диверзитетом, као и развијеним системом заштите културних добара. Присутан је тренд сталног повећавања броја регистрованих културних добара под заштитом. Према доступним информацијама Републичког завода за заштиту споменика културе до 2019. године у Централном регистру је уписано 2572 непокретних културних добара, од тога 2218 споменика културе, 82 просторно културно-историјске целине, 194 археолошка налазишта и 78 знаменитих места. Категорисаних непокретних културних добара је 782 од чега 200 од изузетног значаја и 582 од великог значаја. Међу непокретним културним добрима од изузетног значаја налази се 155 споменика културе, 11 просторних културно-историјских целина, 18 археолошких налазишта и 16 знаменитих места, а међу непокретним културним добрима од великог значаја 512 споменика културе, 28 просторних културно-историјских целина, 25 археолошких налазишта и 17 знаменитих места.

У Републици Србији се на УНЕСКО Листи светског наслеђа налази 6 уписа (на 12 локалитета): Стари Рас са Сопћанима, Манастир Студеница, Средњовековни споменици на Косову (на 4 локалитета), Гамзиград-Ромулијана, палата Галериуса, и Стећци, средњовековни надгробни споменици (на 3 локалитета). Предложено је још 6 уписа културног наслеђа (по један средњовековни манастир, археолошки локалитет, културни предео, комплекс винских насеља, средњовековна тврђава и Дунавски лимес) и два уписа комбинованог природног и културног наслеђа (два национална парка са културним наслеђем).

У планским документима просторног и урбанистичког планирања промовише се интегративни приступ заштити и одрживом коришћењу културног наслеђа. Институционални и правни оквир заштите културног наслеђа недовољно подржава остварење овог приступа. Још увек је на снази Закон о културним добрима из 1994. године који није усклађен са међународним препорукама, не препознаје категорије културног предела и урбаног пејзажа (УНЕСКО Препорука о Историјском урбаном пејзажу из 2011. године још увек није ратификована).

У складу са законом, у Централном регистру непокретних културних добара доминирају појединачни споменици. За објекте и целине које нису под институционалном заштитом недостају додатна истраживања којима би се евидентирало градитељско и урбано наслеђе које није под институционалном заштитом, преиспитале границе заштићених добара и заштитиле амбијенталне целине. Евиденција добара која уживају претходну заштиту не води се на исти начин у свим службама заштите. У појединим регионима (Београд, АП Војводина) евидентиран је већи број добара под претходном заштитом и подаци се редовно ажурирају што је повезано са већим финансијским и кадровским капацитетима у односу на службе надлежне за друге регионе. Број евидентираних добара не одговара реалном стању територијалног размештаја културног наслеђа, те је потребно спровести додатна истраживања у економски слабије развијеним подручјима и регионима и појачати урбанистичке мере заштите где не постоји институционална заштита. Велики проблем представља нерешено питање управљања непокретним културним добрима. Све заједно се негативно одражава на афирмисање културног потенцијала Србије и његово одрживо коришћење.

### **5.5.1.3 Заштита, уређење и одрживо коришћење предела**

Након доношења другог ППРС, предео у просторном и урбанистичком планирању добија самосталан третман, независно од објеката заштите природе и културних добара, као што је то случај и у плановима просторног развоја у европским земљама, али и земљама у региону.

Није остварена интеграција проблематике квалитета предела у законску регулативу и систем планирања и није утврђена типологија предела за територију Републике Србије применом методе карактеризације предела која је требало да послужи као информациона основа за планирање просторног развоја на регионалном и локалном нивоу. Услед тога се концепција заштите и уређења предела из другог ППРС примењује недоследно и спорадично, само у појединим просторним плановима и посебним основама газдовања шумама.

Простор Републике Србије је и даље изложен трансформацијама у којима се не води рачуна о циљном квалитету предела, о његовом капацитету и осетљивости. Проблеми у простору се виде у хомогенизацији, фрагментацији и деградацији предела Републике Србије, односно губљењу идентитета тј. карактера у урбаним, руралним и природним пределима. У урбаним пределима се све више нарушава однос између изграђених и природних елемената. Смањен је степен порозности земљишта и конективност између елемената природе, што представља један од основних индикатора квалитета животне средине. Тако настају структурно хомогени и функционално дезинтегрисани урбани предели у којима је животна средина прекомерно оптерећена, односно деградирана. Услед депопулације и напуштања традиционалног начина коришћења земљишта нестаје карактеристична мозаичност у руралним пределима. Уништавање природних станишта, њихова замена секундарним, и фрагментација природних екосистема доводе до смањења животног простора и



нестајања диверзитета на свим нивоима (предеоном, екосистемском, специјском и генетском). Фрагментација и деградација предела услед интензивне изградње инфраструктурних коридора, хидроакумулација, подручја експлоатације руда (површински копови) доводи до пресецања еколошких коридора, угрожавања биодиверзитета, нарушавања стабилности и карактера предела и на крају нестајања специфичне слике предела. Претходно наведени процеси доводе до губљења идентитета предела као и културног идентитета који је локално становништво наслеђивало и стицало током дугог временског периода.

## 5.5.2. Заштита и унапређење квалитета животне средине

Ефикасан систем заштите животне средине подразумева усаглашавање циљева и мера, хармонизацију законодавства и стандарда са регулативом ЕУ, као и њихову доследну примену. Када је реч о просторном аспекту, ефикасан приступ заштити животне средине подразумева подршку интегралном приступу у заштити простора и интегрисању циљева заштите животне средине у све секторске политике просторног развоја. Једино таквим приступом могу да се спрече конфликти у простору настали као последица развоја, с једне стране и заштите животне средине, с друге. Наиме, у досадашњој пракси животна средина се претежно третира као ометајући фактор развоју и периферни проблем у планским и другим развојним документима. Испољено неразумеваше да је заштита животне средине један од кључних развојних чинилаца довело је да озбиљног нарушавања квалитета животне средине на многима подручјима у Републици Србији.

За приказ постојећег стања основних чинилаца животне средине коришћени су релевантни и званични подаци државних институција, научних и стручних организација и других учесника надлежних за праћење стања појединих медијума животне средине, а прикупљених и публикованих од стране Агенције за заштиту животне средине. На бази доступности и важности за оцену стања у појединим сегментима животне средине у Републици Србији одабрани су индикатори из Националне листе индикатора заштите животне средине („Службени гласник РС”, број 37/2011).

### *Стање квалитета ваздуха*

Квалитет ваздуха нарушен је најпре у већим урбаним центрима и њиховим периурбаним зонама, затим у подручјима рударских и већих термоенергетских и индустријских постројења, саобраћајних коридора. Најчешћи узроци загађења ваздуха су застарела технологија, ниска енергетска ефикасност, недостатак постројења за пречишћавање гасова насталих у индустријском и енергетском сектору, коришћење горива лошег квалитета за грејање, као и лош квалитет моторних возила и др.

Према подацима Агенције за заштиту животне средине, 2018. године главни извори загађења ваздуха били су: производња електричне и топлотне енергије из фосилних горива као доминантан извор емисије оксида сумпора (91% укупних емисија) и оксида азота (49% укупних емисија), затим друмски саобраћај (23% укупних емисија оксида азота), док су топлане снаге мање од 50MW и индивидуална ложишта представљале доминантан извор емисија суспендованих честица PM<sub>10</sub> (57% укупних емисија), односно 75% укупних емисија суспендованих честица PM<sub>2.5</sub>.

Током 2018. године прекомерно загађен ваздух (III категорија) био је у агломерацији Београд (услед прекорачења граничне вредности суспендованих честица PM<sub>10</sub> и PM<sub>2.5</sub>), затим у агломерацијама Ужице и Панчево (услед прекорачења граничне вредности суспендованих честица PM<sub>10</sub>), и у агломерацијама Смедерево и Косјерић (услед прекорачења граничне вредности суспендованих честица PM<sub>10</sub> и толерантне

вредности суспендованих честица PM<sub>2.5</sub>). Чист или незнатно загађен ваздух (I категорија) био је у агломерацијама Нови Сад и Бор због недовољног обима мерења суспендованих честица PM<sub>10</sub> и PM<sub>2.5</sub>. На територијама градова Ваљева, Краљева, Крагујевца, Суботице и Сремске Митровице, ваздух је такође био прекомерно загађен (III категорија) услед прекорачења граничне вредности суспендованих честица PM<sub>10</sub>, а у Суботици и Краљеву и због прекорачења толерантне вредности за суспендоване честице PM<sub>2.5</sub>.

#### *Стање квалитета вода*

Главне изворе загађења вода представљају: нетретиране индустријске и комуналне отпадне воде, дренажне воде из пољопривреде, оцедне и процедурне воде из депонија, као и загађења везана за пловидбу рекама и рад термоелектрана. Према подацима Агенције за заштиту животне средине, доминантно загађивање вода у Републици Србији азотом и фосфором потиче из комуналних и индустријских извора, највише из постројења у оквиру енергетског сектора, хемијске и минералне индустрије, као и јавних комуналних предузећа.

Према индикатору SWQI<sup>20</sup> у периоду 2008-2017. године, на територији Републике Србије има растући тренд – побољшава се квалитет воде. Лош квалитет по SWQI одређен је на 12 % мерних места (5 локација у АП Војводини и Ристовац на Јужној Морави). Иначе, најлошије стање квалитета вода у периоду 1998-2017. године је на територији АП Војводине (индикатору квалитета „лош” и „веома лош” припада 40% узорака са ове територије, а само класи „веома лош” чак 79% узорака).

У погледу санитарно-техничких услова водоснабдевања и каналисања, ситуација није на задовољавајућем нивоу, иако је број нових прикључака на јавни водовод и канализацију у порасту. Процент становника прикључених на јавни водовод константно расте, тако да је прикљученост од 65% у 2000. години до 2017. године порасла за 21,9% када износи 86,9% што ће већем броју становништва и привреди насеља обезбедити воду за пиће и производњу која испуњава услове у погледу здравствене исправности. Најповољнија ситуација је у Западнобачкој, Севернобанатској, Среднобанатској и Јужнобанатској области где је прикључено готово 100% становника. Најмањи проценат је у Нишавској (50,6%) и Топличкој (65,6%) области. Процент становника прикључених на јавну канализацију такође континуирано расте, са 40,2% у 2000. години је до 2017. порасла за 22% када износи 62,2%. Највећи проценат прикљученог становништва на јавну канализацију је у Београду (85,9%) и Шумадијској области (72,6%), док је најмањи проценат у Западнобачкој (29,8%) и Нишавској (33,5%) области, где су становници већином прикључени на септичке јаме. Евидентна је значајна разлика у степену прикључености становништва на канализацију у односу на прикљученост на водовод, посебно у насељима мањим од 50.000 становника, што представља посебну опасност по загађивање подземних вода.

#### *Стање квалитета земљишта*

Локално загађење земљишта заступљено је у подручјима интензивне индустријске активности, неадекватних одлагалишта отпада, рудника, као и на местима различитих акцидната. Током 2018. године Агенција за заштиту животне средине вршила је праћење степена угрожености земљишта од хемијског загађења у урбаним зонама на територији 18 јединица локалне самоуправе, од тога највише на пољопривредном земљишту, у близини индустријских зона и изворишта

---

<sup>20</sup> Serbian Water Quality Index (SWQI) прати девет параметара физичко-хемијског квалитета и један параметар микробиолошког квалитета воде и обезбеђује меру стања површинских вода у погледу општег квалитета површинских вода.

водоснабдевања. На мерним локацијама забележено је прекорачење граничних вредности за цинк, бакар, никл, кобалт, кадмијум.

На подручју Региона Србија – југ доминирају земљишта слабо киселе до киселе реакције, бескарбонатна до слабо карбонатна, слабо хумозна до хумозна, са ниским и врло ниским садржајем лакоприступачног фосфора, као и земљишта са оптималним и високим садржајем лакоприступачног калијума. На подручју АП Војводине земљишта су различито обезбеђена карбонатима и лакоприступачним фосфором, док је лакоприступачни калијум у опсегу од оптималног до високог садржаја. Доминирају слабо алкална, као и слабо хумозна до хумозна земљишта.

#### *Бука*

Најчешћи извори буке у Републици Србији потичу од саобраћаја (друмског, железничког и ваздушног), затим индустријских постројења, док проблем представља и бука локалних извора (угоститељских и занатских радњи и сл.). Праћење интензитета буке у 2018. години вршено је у 12 јединица локалне самоуправе (131 мерно место) и у пет агломерација (63 мерна места) који редовно достављају податке Агенцији за заштиту животне средине. Највећи проценат индикатора укупне буке  $L_{den}$  налази се у опсегу 60-64 dB, док се највећи проценат индикатора ноћне буке  $L_{night}$  налази се у опсегу 56-60 dB, док је проценат преласка 70 dB занемарљив, уколико се посматрају неке урбане средине на територији Републике Србије где се врши мониторинг. Град Ниш једини има континуални мониторинг буке.

Јавно предузеће „Путеви Србије” израдило је акционе планове за заштиту од буке на основу израђених стратешких карата буке за 843 km државне путне мреже. Анализа података из стратешких карата буке показује да су статистиком обухваћени становници изложени буци од 55 и више dB за  $L_{den}$  и 45 и више dB за  $L_{night}$  и то за све деонице државне путне мреже Републике Србије за које су урађене стратешке карте буке. Највећи број становника, 33.489 изложен је укупном индикатору буке  $L_{den}$  у опсегу од 55-59 dB, док је опсегу од 45-49 dB индикатора ноћне буке  $L_{night}$  изложено 43.132 становника.

### **5.5.3. Управљање отпадом**

Упркос чињеници да Република Србија остварује сталан напредак у развоју политике управљања отпадом, главни изазови и даље се односе на пружање добре покривености и капацитета за пружање основних услуга, као што су сакупљање, транспорт и санитарно одлагање отпада. Количине отпада које настају из године у годину су све веће, пратећи привредни раст и промене у моделима производње и потрошње, а постојећа инфраструктура је још увек недовољна.

Услугом сакупљања комуналног отпада покривено је око 82% становништва у Републици. Одвојено прикупљање рециклабилних материјала, осим амбалажног отпада из домаћинства, још увек није спроведено на одговарајући начин. Тренутно стопа рециклирања комуналног отпада износи око 10%. Недостаје систем примарне и секундарне селекције отпада. Центри за одвојено сакупљање отпада постоје у Београду, Чачку, Сремској Митровици и спорадично у другим јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, где се комунални отпад сакупља у засебним контејнерима намењеним за прикупљање различитих врста отпада (метал, стакло, папир, ПЕТ). За сада постоје постројења за одвајање отпада који се може рециклирати у Новом Саду, Ужицу, Јагодини и Лесковцу. Постоји неколико регистрованих постројења за рециклирање ПЕТ-а, метала, пластике итд. Инфраструктурни систем за рециклажу није уравнотежен да би се максимизирала укупна ефикасност. Мрежа за одвојено сакупљање отпада није довољно развијена у односу на постојеће капацитете

за рециклирање. Иако комунални отпад садржи висок степен органских материја, не постоје постројења за биолошки третман комуналног отпада. Не постоје постројења за спаљивање комуналног отпада, осим једног чија се изградња планира у Београду.

У периоду после 2010. године урађени су регионални планови управљања отпадом за већину региона за управљање отпадом. Тренутно је у функцији 8 регионалних санитарних депонија (Кикинда, Лапово, Јагодина, Ужице, Пирот, Лесковац, Сремска Митровица и Панчево) и 2 санитарне депоније у Врању и Горњем Милановцу које нису регионалног типа. Четири регионалне депоније су организоване као јавно-приватно партнерство (Кикинда, Лапово, Јагодина и Лесковац). У изградњи су регионалне санитарне депоније у Суботици, Новој Вароши и Инђији.

Према последњим подацима Агенције за заштиту животне средине, у 2017. години генерисано је 2,15 милиона тона комуналног отпада. На наведене регионалне депоније током 2017. године одложено је 460.488 тона отпада, односно 21,4% насталог комуналног отпада. Не постоји третман отпада пре одлагања на депоније.

Поред ових регионалних депонија, постоји још 120 општинских депонија које нису у складу са стандардима животне средине и које примају на одлагање комунални отпад који се организовано сакупља. Када буде изграђена комплетна инфраструктура за управљање отпадом, ове депоније ће бити затворене и рекултивисане. Још увек постоји велики број дивљих депонија које су ван контроле општинских комуналних предузећа.

У Србији се годишње генерише око 74.000 тона опасног отпада. Недостатак инфраструктуре за третман и одлагање опасног отпада представља посебан проблем. Још увек не постоји национално постројење за третман опасног индустријског отпада, као ни локације за централно складиштење опасног отпада. Дозволу да приме одређене врсте опасног отпада имају 3 регионалне санитарне депоније, које су у приватном власништву и примарно раде као регионалне санитарне депоније за неопасан отпад. Ове депоније имају одвојене ћелије за прихват отпада који садрже азбест, други опасан грађевински отпад и отпад од рушења или солидификовани опасан отпад. У приватном сектору постоји неколико постројења која су регистрована за третман специфичних токова отпада који спадају у опасне. Недостају капацитети за спаљивање органског индустријског и медицинског отпада. До сада није успостављен систем редовног сакупљања опасног отпада из домаћинства.

#### **5.5.4. Климатске промене**

Средња годишња температура у Републици Србији за период 2008-2017. године виша је за 1.5-2.0°C (у северним и источним деловима и преко 2.0°C) од средње температуре периода 1961-1990. године и за око 0.5°C виша од средње температуре периода 1998-2017. године. Тренд средње температуре (у периоду 1961-2017. године је 0.36°C/декади, а у периоду 1981-2017. године је 0.60°C/декади) три пута је већи од тренда средње глобалне температуре и средње глобалне температуре копна. Последњих 7 година (2012-2018) најтоплије су од када се врше мерења у Републици Србији (од 1950). Константно се повећава број сушних дана у години, сушних година и екстрема. Укупне годишње количине падавина показују раст до 10% у периоду 1998-2017. године и између 10-20% у периоду 2008-2017. године у односу на ове вредности за период 1961-1990. године. Одступања сезонских укупних количина падавина показују раст у свим сезонама, осим за лето када се сезонске укупне количине падавина смањују.

По питању очекиваних промена климе, температура ће наставити да расте и у будућности. Током неколико следећих декада очекивани раст средње годишње

температуре креће се у опсегу од 2.0°C до 4.3°C у односу на вредност за период 1986-2005. године и 5.0°C у односу на вредност за период 1961-1990. године до краја 21. века. Количине падавина смањују се лети и повећавају током осталих годишњих доба. Појаве, интензитет и распрострањеност екстрема наставља да расте.

Област климатских промена и даље се у планским документима најчешће третира као питање животне средине. Декларативно помињање овог проблема у планским документима и јавним политикама, као и доношење политика које доводе до смањења емисија ГСБ (пример Националног акционог плана за обновљиве изворе енергије и Акционог плана за енергетску ефикасност) последица су усклађивања националног са ЕУ законодавством, а не стварног препознавања проблема. С друге стране, мере од значаја за прилагођавање на измењене услове климе углавном се не планирају нити спроводе узимајући у обзир очекиване промене климе у будућности (карте плавних подручја, планирање одбране од поплава, изградња инфраструктуре, развој планинских туристичких дестинација услед померања горње границе снега, утицаји на пољопривредну производњу и др.), чиме се доводи у ризик одрживост секторског планирања и исплативост инвестиција. Постигнуто смањење емисија ГСБ углавном је резултат смањења привредне делатности, а не планирања у складу са климатским променама.

### **5.5.5. Смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама**

У простору Републике Србије, са аспекта утврђивања превентивних мера и мера заштите које се могу имплементирати кроз систем просторног и урбанистичког планирања, најзначајније су следеће опасности: земљотрес, одрони клизишта и ерозија, екстремне временске појаве, поплаве и недостатак воде за пиће (обрађено у делу 5.1.3.), пожари (шумски) и техничко- технолошке несреће.

#### *Земљотреси*

Република Србија се убраја у државе са умереном сеизмичком активношћу. Забележене магнитуде земљотреса од 1900. године до данас нису досегле вредност од 6 јединица по Рихтеру, али је ипак земљотрес у Краљеву 2010. године имао магнитуду од 5,4 јединице, са великим материјалном штетом. Без обзира на техничко-технолошки и економски развој сеизмички ризик се константно повећава што је последица урбанизације, ширења и интензивирања људских активности, виших стандарда заштите и повећања осетљивости. Полазећи од истраживања чији је резултат Карта сеизмичког хазарда (РСЗ), највиши интензитет - IX степена MCS (са око 5% од укупне површине) имају зоне са високим основним хазардом и неповољним условима локалног тла у простору региона Република Србија – југ (у долинама Велике, Западне и делом Јужне Мораве, затим на граници са Републиком Северном Македонијом – Прешево и Бујановац), погранични делови Војводине са Румунијом (део Баната) и КиМ са Албанијом (Ђаковица, Пећ). Око половине територије је у зонама од VIII до IX степена, тј. цео регион Република Србија – југ. Сеизмичка опасност је најнижа у источној Србији и на једном делу Бачке у Војводини. Последице сеизмичког хазарда, при истом очекиваном максималном макросеизмичком интензитету по становништво су највеће у урбаним срединама због густине насељености и брзе и неконтролисане урбанизације. Према броју становника и сеизмичком хазарду најугроженији урбани центри су: Јагодина, Крагујевац, Краљево, Чачак, Нови Пазар и Лозница. Посебан проблем представља висока сеизмичка повредљивост стамбеног фонда, с обзиром на

велику заступљеност најповредљивијих станова класа А и Б (до 15% у урбаним и до 43% у руралним срединама).

#### *Одрони, клизишта и ерозија*

Нестабилност терена, са појавама клизишта, одрона, сипара и обрушавања обала речних корита различитих димензија и активности заступљена је на око 25-30% територије Републике Србије, а заступљеност клизишта износи 20-25 %. Највише су угрожени линијски објекти, пре свега саобраћајнице. Територијално, најугроженији су јужни делови Београда и приобаље Саве и Дунава, а потом северне падине Фрушке Горе, смедеревско приобаље, побрђе Шумадије, терени у сливу Колубаре, Ибра, Лима, и др. Одрони су карактеристични за клисурасте долине и то на следећим рекама: Дунав (Ђердап), Ибар, Нишава, Јерма, Лим, Дрина и Западна Морава. Карактеристична је и сразмерно висока заступљеност ерозионих површина. Подручја Грделичке клисуре, Делиблатске, Рамско-голубачке и Суботичке пешчаре су у потпуности ерозиона. Мали је део територије коју карактерише ниска заступљеност ерозионих подручја.

#### *Екстремне временске појаве*

Процена ризика од катастрофа у делу који се односи на опасности од временских екстремних појава садржи процену ризика за девет временских непогода (груписаних у 4 категорије) које се јављају на територији Републике Србије. Резултати процене ризика за сценарије са највероватнијим нежељеним догађајима показују да је ниво ризика „веома висок и неприхватљив” за екстремну временску појаву велике количине падавина, „висок и неприхватљив” за екстремне временске појаве суше и топлотних таласа, као и за екстремне појаве снежних мећава и наноса, поледице и хладних таласа, док је укупан ризик „умерен и прихватљив” за највероватније догађаје са екстремном појавом града, олујног ветра и велике количине падавина. Резултати анализе учесталости временских и хидролошких екстремних појава на територији Републике Србије, указују да, слично као и у осталим регионима Европе, атмосферске и хидролошке непогоде и катастрофе имају највећи удео у укупном броју природних елементарних непогода и других несрећа и да, поред материјалних штета, узрокују и губитке у људским животима.

#### *Пожари и експлозије, пожари на отвореном*

Стално се повећава учесталост шумских пожара и укупна опожарена површина. Раст опасности и штете од пожара могу се довести у везу са климатским променама. Метеоролошки услови на нашем поднебљу карактеришу циклично понављање на сваких 3-5 година дугих временских периода без падавина са екстремно високим температурама. То ствара идеалне услове за настанак пожара на отвореном простору, а поготово пожара великих шумских комплекса.

#### *Техничко-технолошке несреће*

Индустријска постројења и обављање активности у производњи, складиштењу и превозу опасних материја, имају значајан удео у последицама на здравље људи, материјална добра и животну средину. Догађање већег броја хемијских инцидената указује да систем управљања технолошким ризиком, поготово у делу превенције удеса мора да буде на вишем нивоу. Због тога је предвиђено доношење екстерног плана за заштиту од великог удеса за SEVESO комплексе вишег реда<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Комплекси/постројења у којима се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна опасна материја у једнаким или већим количинама од прописаних.

## **6. ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА**

### **6.1. ЦИЉЕВИ И ПРИНЦИПИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ**

#### **6.1.1. Општи и посебни циљеви просторног развоја**

**Општи циљ** је рационалнија организација и ефикасније уређење простора, ради постизања општих развојних и социјалних циљева и дугорочне равнотеже између социјалне, економске и територијалне кохезије Републике Србије и остваривања њене просторно-функционалне интегрисаности и територијалне сарадње са европским и ширим окружењем.

Посебни циљеви су:

1. заустављање даље деградације простора и животне средине, угрожавања и уништавања природних ресурса, сузбијањем непланске изградње, санацијом и ревитализацијом угрожених подручја нарочито оних која имају перспективе развоја, и управљањем функцијским и просторним конфликтима;

2. успостављање одрживог демографског развоја, постизање уравнотеженијег просторног размештаја становништва и смањења одлива млађег и квалификованог кадра, управљањем миграцијама у складу са популационом политиком и дугорочним потребама развоја и кретањем на тржишту рада, стварањем квалитетног окружења за улагања у јачање и развој људског капитала у свим територијалним целинама, и даљим развојем социо-економских структура становништва;

3. развој привредних активности (индустрије, пољопривреде и шумарства, рударства, енергетике, туризма и др.) у складу са предностима, потребама и реалним могућностима складнијег и просторно, ресурсно, енергетски и еколошки рационалнијег економског и социјалног развоја појединих делова територије Републике;

4. развој мреже насеља интегралним развојем урбаних и руралних насеља, успостављањем хијерархије урбаних система и центара и јачањем њихових функција у мрежи насеља, унапређењем и приближавањем квалитета живљења у урбаним и руралним насељима, и повећањем ефикасности управљања развојем урбаних система, урбаних и руралних насеља и урбано-руралних веза;

5. повећања квалитета повезаности, доступности и опслужености простора Републике развојем мрежа саобраћајне, водне, енергетске, комуналне и комуникационе инфраструктуре, и развојем мрежа објеката и услуга јавних служби;

6. заштита и одрживо коришћење природних ресурса и биодиверзитета, природног и културног наслеђа и предела, заштита животне средине, прилагођавање климатским променама, смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама.

#### **6.1.2. Принципи просторног развоја**

У изради ППРС биће уважена начела утврђена законима о планирању и изградњи простора и планском систему и другим релевантним законима Републике Србије и међународним документима у области просторног планирања.

Кључни **принципи просторног развоја Републике Србије** јесу:

- Интегралност у планирању и остваривању одрживог просторног развоја;
- Унапређење територијалне кохезије;

- Јачање конкурентности и ефикасности просторног развоја;
- Просторно-функционална интегрисаност, трансгранично и транснационално повезивање са окружењем;
- Полицентричност просторног развоја;
- Унапређење саобраћајне приступачности, инфраструктурне опремљености и доступности свих подручја у погледу основних услуга јавних служби;
- Функционална специјализација и диверсификација просторног развоја;
- Очување специфичности предела и културног идентитета територијалних целина;
- Приоритетна заштита јавног интереса, јавних добара и јавног простора;
- Релативизација конфликта и повећање ефеката планских решења на одрживост просторног развоја.

Приступ просторном развоју Републике Србије уважава на одговарајући начин и **основне принципе одрживог просторног развоја Европског континента**<sup>22</sup>, који обухватају:

- Принцип промоције територијалне кохезије кроз уравнотежени друштвени и економски развој региона и побољшану конкурентност;
- Принцип подстицања развоја генерисаног урбаним функцијама и побољшања веза између града и сеоског подручја;
- Принцип промовисања уравнотежене доступности;
- Принцип развијања приступа информацијама и знању;
- Принцип смањивања штетног утицаја на животну средину;
- Принцип повећања и заштите природних ресурса и природног наслеђа;
- Принцип повећања фонда културног наслеђа као развојног фактора;
- Принцип развоја енергетских ресурса (уз очување безбедности);
- Принцип подстицања висококвалитетног одрживог туризма;
- Принцип ограничења утицаја природних непогода.

Основна **начела** на којима ће се базирати израда ППРС јесу:

- релевантност и поузданост – који подразумева да се подаци, на основу којих се спроводи плански поступак и дефинишу планска решења, прикупљају из релевантних и поузданих извора преко надлежних јавних институција и државних органа;
- конзистентност и усклађеност (хоризонтална и вертикална) – који подразумева међусобну усклађеност планских концепција и решења, усклађеност садржаја и форме планских исказа, као и усклађеност са међународним обавезама Републике Србије;
- континуалност планирања – који подразумева цикличност процеса планирања и разматрања и вредновања резултата претходних планских докумената;
- превенција и предострожност – који подразумева да се планска решења утврђују и спроводе на начин да се спрече или сведу на најмању могућу меру негативни ефекти појава и процеса који су предмет планирања;
- транспарентност и демократичност – који подразумева широку дебату, учешће јавности и што већег броја субјеката приликом одлучивања о просторном развоју;

---

<sup>22</sup> Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, 12<sup>th</sup> Session of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT), September 2000, Hanover.



– коришћење и унапређење географских информационих система - који доприносе квалитетнијем планском поступку, обради и чувању података, као и каснијој презентацији.

## **6.2. ЦИЉЕВИ ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА ПО ОБЛАСТИМА**

### **6.2.1. Заштита и коришћење природних ресурса**

#### **6.2.1.1 Пољопривредно земљиште и пољопривреда**

Општи циљ је очување површина и квалитета **пољопривредног земљишта** ради: обезбеђивања сигурне понуде довољних количина хране високе здравствене вредности за домаће потребе; повећања извозне конкурентности аграрног сектора; обнављања, очувања и побољшања екосистемских услуга руралних подручја; повећања економске ефикасности коришћења земљишних ресурса; очувања предеоне разноврсности руралних предела и задовољавања других потреба садашње и будућих генерација.

Општи циљ у области **развоја пољопривреде и рибарства** представља подржавање ефикасности одрживог коришћења ресурса у процесима производње хране и аграрних сировина, у складу с просторно хетерогеним природним и социоекономским условима. Сходно томе посебни циљеви јесу:

- повећање рентабилност и конкурентности свих грана пољопривредне производње и обезбеђење услова за динамичан развој рибарства;
- спречавање неповољних утицаја пољопривреде и рибарства на квалитет земљишта и вода, биодиверзитет и друге услове животне средине;
- усмеравање пољопривредно-прехранбеног сектора на снижавање емисија угљеника и привређивање отпорно на климатске промене; и
- јачање доприноса пољопривреде одрживом територијалном развоју.

#### **6.2.1.2 Шуме, шумско земљиште, шумарство и ловство**

Циљеви одрживог развоја **шума и шумарства** у Републици Србији засновани су на стратешким циљевима „Нове стратегије ЕУ-а за шуме и сектор који се темељи на шумама” (2014/2223(INI)):

1. подршка руралним и урбаним заједницама;
2. подстицање конкурентности и одрживости индустрија које се темеље на шумама, биоенергији и шире „зеленој” индустрији;
3. очување и јачање капацитета шума за отпорност и прилагођавање климатским променама, посебно укључујући превенцију пожара и друга решења за прилагођавање и ублажавање климатских промена;
4. заштита биодиверзитета, заштита шума и побољшање екосистемских услуга;
5. производи са додатом вредношћу;
6. борба против смањења шумовитости и деградације шума у циљу умањења негативних ефеката услед климатских промена.

Циљеви одрживог развоја **ловних подручја** су:

1. одржавање бројности, распрострањености, структуре и форме природног распрострањења популација ловних врста у складу са одредбама повољног конзервационог статуса;

2. одржавање генетичког диверзитета популација (тј. субпопулација) ловних врста у складу са одредбама повољног конзервационог статуса;
3. унапређење конзервационог статуса када је неповољан за ловне врсте;
4. подизање и унапређење специјског диверзитета биолошке заједнице којој ловна врста припада;
5. подизање и унапређење диверзитета станишта биолошке заједнице којој ловна врста припада.

### 6.2.1.3 Воде и водна инфраструктура

Општи циљ је постизање интегралног управљања **водама**.

Посебни циљеви су:

- успостављање одговарајућег система интегралног управљања водама, тј. обезбеђења неопходних законодавних, институционалних, финансијских и других капацитета и услова;
- обезбеђење потребних количина одговарајућег квалитета за различите видове коришћења вода (првенствено за јавно снабдевање водом за пиће), уз утврђивање њиховог квалитета и квантитета сходно законским и подзаконским актима који дефинишу проблематику вода;
- постизање доброг еколошког и хемијског статуса/потенцијала водних тела површинских вода и доброг хемијског и квантитативног статуса водних тела подземних вода;
- обезбеђење заштите од спољних и унутрашњих вода и заштите од ерозије и бујица, ради смањења штетних последица на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредне активности.

### 6.2.1.4 Минералне сировине и рударство

Одрживо коришћење **минералних сировина и развој рударства** заснива се на следећим општим циљевима:

1. рационално и штедљиво коришћење минералних сировина као необновљивог природног ресурса;
2. повећање учешћа рударства у бруто друштвеном производу Републике Србије;
3. обезбеђење одговарајућег дугорочног и економског окружења за истраживање и рударске активности, како би се обезбедила одржива експлоатација минералних и других ресурса;
4. заштита ресурса минералних сировина кроз планирање коришћења земљишта за сигурну будућу доступност и експлоатацију;
5. развој нових технологија у циљу бољег искоришћења лежишта и то у свим фазама од истраживања, преко експлоатације, до испоруке финалних производа;
6. промовисање енергетске ефикасности у производњи;
7. благовремено и ефикасно решавање конфликта у коришћењу простора, социоекономским променама, пресељењу становништва и измештању инфраструктурних система, деградацији животне средине и др.;
8. успостављање одрживог система мониторинга и заштите животне средине, природног и културног наслеђа, и предела.

## **6.2.2. Становништво и социјални развој**

### **6.2.2.1 Демографски развој**

Општи циљ је успостављање одрживог **демографског развоја** и постизање оптималнијег територијалног размештаја становништва.

Достизање општег циља носи у себи неопходност постизања више посебних циљева:

- достизање нивоа стопе укупног фертилитета од 1,85 детета по жени у року од 10-15 година (дефинисано Стратегијом за подстицање рађања);
- управљање миграцијама у складу са одрживом популационом политиком и дугорочним потребама развоја и кретањем на тржишту рада, уз унапређење сарадње са дијаспором и промоцијом повратка;
- смањење нето емиграције и дугорочно достизање фазе стабилне нето имиграције;
- стварање квалитетног окружења за улагања у јачање и развој људског капитала у свим регионалним целинама и јединицама локалне самоуправе;
- даљи развој социо-економских структура становништва.

### **6.2.2.2 Развој урбаних насеља и система**

Општи циљеви **развоја урбаних насеља и система** су:

1. одрживи развој урбаних насеља, који се обезбеђује унапређењем економског, социјалног и културног развоја, квалитета уређења урбаног простора, заштите животне средине и прилагођавањем на климатске промене, побољшањем друштвеног благостања (квалитета живота, здравља становништва и безбедности), приуштивим и квалитетним становањем, очувањем и афирмацијом градитељског наслеђа и урбаног идентитета;

2. успостављање хијерархије урбаних система и центара на бази супсидијарности децентрализацијом функција центара;

3. полицентрични развој урбаних система и центара као инструмент контролисане концентрације;

4. повећање ефикасности управљања развојем урбаних система, урбаних насеља и урбано-руралних веза.

### **6.2.2.3 Рурални развој и уређење села**

Уважавајући циљеве постављене Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године и другим релевантним републичким документима, као и стратешке оквире програма руралног развоја ЕУ, општи циљеви у области **руралног развоја и уређења села** су:

1. унапређење инфраструктурних, комуналних, социоекономских, еколошких и других услова за побољшање квалитета живљења у руралним подручјима ;

2. очување природних и створених ресурса руралног простора, у складу са основним поставкама концепта одрживог пољопривредног и руралног развоја;

3. обезбеђење услова за пуну валоризацију мултифункционалне улоге породичних пољопривредних газдинстава у одрживом просторном развоју, посебно на теренима захваћеним депопулацијом, у пољопривредним подручјима високе природне вредности и подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди, као и на теренима од посебног геополитичког значаја;

4. спречавање неповољних утицаја пољопривредне производње и других економских активности на селу на квалитет земљишта и вода, осавремењавањем санитарних стандарда изградње стамбених, стајских и других економских објеката на селу, упоредо са промовисањем одговарајућих правила добре пољопривредне праксе;

5. дефинисање и спровођење просторно диференцираних мера подршке активирању развојних потенцијала руралних подручја, у складу са специфичним потребама локалног становништва;

6. идентификовање центара у мрежи руралних насеља са стабилнијим развојним параметрима и обележјима вишег хијерархијског нивоа, који могу задовољити потребе становништва околних руралних насеља;

7. обезбеђење подршке диверзификацији руралне економије на основу локалних специфичности и потенцијала за развој руралног туризма.

#### **6.2.2.4 Социјални развој, мрежа јавних служби и становање**

Општи циљеви у области **социјалног развоја, јавних служби, повећања друштвене укључености и становања** су:

1. остваривање минималних стандарда квалитета услуга од јавног интереса (основне услуге и услуге вишег ранга);

2. побољшање доступности и квалитета јавних служби посебно у руралним подручјима, подручјима са ниским густинама насељености и за рањиве/осетљиве категорије становништва;

3. активан допринос услуга од општег интереса постизању социјалне укључености и кохезије и повећању запослености и радне сигурности;

4. повећање обухвата деце у предшколским установама; потпуни обухват деце основним обавезним образовањем; и побољшање услова за наставак средњег и високог образовања за младе;

5. повећање укључености и обухвата друштвено осетљивих група специјализованим програмима;

6. повећање обухвата и квалитета основне здравствене и социјалне заштите;

7. обезбеђивање одговарајућег и одрживог становања за све грађане, уз подршку и ангажман државе и локалних заједница, и унапређење система стамбене подршке за домаћинства која нису у могућности да самостално на тржишту обезбеде одговарајући стан;

8. унапређење квалитета становања у постојећим депривираним и неформалним стамбеним насељима и целинама, нарочито у ромским енклавама, уз ограничавање ширења и спречавање формирања нових бесправно изграђених, сиромашних и подстандардних подручја.

### **6.2.3. Развој индустрије и туризма**

#### **6.2.3.1 Индустрија и МСП**

Општи циљ **развоја индустрије** је повећање конкурентске способности ради оснаживања њене улоге покретача динамичног, одрживог и инклузивног социо-економског раста, запошљавања и стандарда живљења у Републици Србији, као и њена балансирана просторна дистрибуција.

Индустријска политика (у даљем тексту: ИНП) на макро нивоу има за циљ: а) да осигура услове погодне за повећање индустријске конкурентности, олакшање индустријског раста и иновација (нпр. постављањем правила, осигуравањем владавине

закона и стварањем тржишта без преференцијалних субвенција); б) јачање хоризонталне иницијативе на територијалном нивоу ради побољшања „регионалне конкурентности” (нпр. подршка умрежавању индустрије, стварању предузетничких вештина, трансферу знања између предузећа и истраживачких институција/универзитета) уз неутралне, селективне или „вертикалне” начине интервенције који обухватају експериментални приступ који се примењује у европским истраживачким и иновацијским стратегијама за паметну специјализацију/ Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3 или S3); в) усклађивање са европском ИИП и глобалним контекстуалним оквирима; г) превазилажење кључних изазова у имплементацији ИИП: индустријски раст; конкурентност; дигитализација; стварање нове вредности; координација са другим политикама на националном, регионалном и европском нивоу (и са „трећим земљама”) како би се омогућио равномеран и инклузиван регионални раст. Као локационо заснована политика ИИП је снажно средство за територијалну кохезију на различитим нивоима (Територијална агенда ЕУ/ГА2020), док је њена просторна димензија инструмент бољег коришћења територијалног капитала. Треба да буде добро интегрисана и усклађена са другим политикама (истраживања и иновација, запошљавања, конкурентности, трговинске, регионалне, кохезионе, заштите животне средине) и „еластична” на шокове и ризике.

Посебни циљеви индустријске политике су:

- реиндустријализација, повећање конкурентности, обезбеђење повољних општих, инфраструктурних и просторних услова, подстицање окружења погодног за иницијативу и развој предузетништва (МСП), међународна сарадњу предузећа и актера;

- убрзање прилагођавања индустрије структурним променама креирањем политике развоја регионалних индустријских иновативних сектора („зелене”, нискоугљеничке, иновативне, циркуларне, ресурсно и енергетски ефикасне производње, примене нових технологија и раста учешћа high-tech грана) уз укључивање „предузетничке државе” у подстицање иновација;

- подстицање бољег искоришћавања индустријског потенцијала, политика иновација, истраживања и технолошког развоја, укључивањем решења Стратегије паметне специјализације Србије/Strategy Smart Specialisation/S3 ради олакшања нових регионалних специјализација;

- укључивање циљева одрживог развоја индустрије, иновација и инфраструктуре УН (група 9): 9.2. промовисање инклузивне и одрживе индустријализације, и до 2030. године знатно повећање учешћа индустрије у запослености и БДП- удвостручењем у најмање развијеним земљама; и 9.5. унапређење научних истраживања, побољшања технолошке могућности индустријског сектора, посебно у земљама у развоју, укључујући подстицање иновација и знатно повећање броја запослених у области истраживања и развоја до 2030. године, уз повећање улагања у ове области;

- ублажавање неравномерног размештаја индустрије и смањење територијалне поларизације развијености: а) подстицањем ефикасне просторне организације индустрије (развојне зоне, коридори, центри); и б) развојем пословне и иновативне инфраструктуре и нових локационих форми индустрије (гринфилд, браунфилд) и унапређење доступности региона, градова и општина.

### 6.2.3.2 Туризам

Циљеви и принципи развоја туризма наслањају се на главне смернице у стратешким документима развоја туризма у Европи.

Општи циљ је одрживи **развој туризма** који је интегрисан у просторни развој територијалних целина, урбаних и руралних насеља, а доприноси заштити туристичких простора и јачању регионалне и локалне конкурентности.

Посебни циљеви развоја туризма су:

- подстицање привредног раста, запошљавања и квалитета живљења, путем развоја домаћег и иностраног туризма;

- обезбеђивање дугорочне заштите и интегрисаног управљања природним и културним ресурсима и одрживог развоја туризма, организовањем, уређењем и коришћењем туристичких простора, уз целовиту примену критеријума и стандарда заштите животне средине, природе, природног и културног наслеђа;

- стварање услова за ефикасну развојну међузависност туризма са комплементарним и другим секторима привреде и друштва – путем партнерства приватног, јавног и невладиног сектора;

- комплексна валоризација најзначајнијих природних и створених потенцијала туристичке понуде, диференцираних по вредности и садржају, у складу са трендовима светске и домаће тражње, стандардима међународног тржишта и социјалним, економским и културним интересима Републике и локалних заједница (као основа система туристичког кластеринга);

- организовање и институционализовање система садржајно и функционално заокружене и регионално интегрисане понуде туристичких дестинација (са афирмисаним мотивима) и туристичких подручја (уз афирмацију нових мотива конкурентне туристичке тражње) са дестинацијским менаџмент организацијама као управљачким моделом;

- истраживање могућности за бољу заштиту, развој и презентацију туристичких подручја (посебно планинских), истовремено као природних и створених вредности и економских ресурса Републике, према европским стандардима и нормама одрживог развоја и уређења.

### 6.2.4. Развој инфраструктуре

#### 6.2.4.1 Саобраћај и саобраћајна инфраструктура

Општи циљ је развој уравнотеженијег **саобраћајног система** и формирање **саобраћане мреже** (коју чине функционално утврђени и категорисани коридори) који омогућавају унапређење повезивања и уједначенију саобраћајну приступачност делова територије у Републици Србији и са међународним окружењем, уз примену и поштовање међународно прихваћених прописа и стандарда.

Посебни циљеви развоја саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре су:

- развој путног саобраћаја и путне мреже формирањем дела саобраћајног система који омогућава одрживу мобилност (становништва и привреде) и коришћење компаративних предности у односу на друге видове превоза;

- развој железничког саобраћаја и инфраструктуре побољшањем квалитета и безбедности, повећањем конкурентности железнице у превозу путника и робе, остваривањем оптималне повезаност великих урбаних, комерцијалних и индустријских центара у Републици и са међународним окружењем, уз модернизацију целокупне железничке мреже;

- развој ваздушног саобраћаја и инфраструктуре унапређењем и побољшањем услова функционисања постојеће аеродромске структуре, планским усмеравањем развоја осталих постојећих аеродрома, уз примену и усклађивање са међународним прописима у области ваздушног саобраћаја;
- развој водног саобраћаја и пловних путева побољшањем укупних услова пловидбе на унутрашњим пловним путевима, као и транзитног саобраћаја и пружања логистичких услуга;
- развој интермодалног транспорта успостављањем мреже интермодалних терминала и логистичких центара на територији Републике и оптимизацијом транспортне мреже коришћењем свих расположивих природних и инфраструктурних ресурса по принципу интермодалности.

#### **6.2.4.2 Енергетика, енергетска инфраструктура и енергетска ефикасност**

Општи циљ **развоја енергетике и енергетске инфраструктуре** је заштита енергетских потенцијала, укључујући обновљиве изворе енергије, рационалнији енергетски систем и плански размештај енергетских објеката и енергетске инфраструктуре уз обезбеђење заштите животне средине.

Имајући у виду сиромаштво Републике Србије у енергетским потенцијалима и потребе увоза, основни циљ је поуздано снабдевања потрошача и функционално повезивање енергетске инфраструктуре са државама у окружењу (сходно уговору о Енергетској заједници).

При решавању просторних аспеката развоја енергетских постројења и инфраструктуре морају се узети у обзир све фазе енергетског циклуса, почев од локације и производње енергетских сировина, преко прераде, трансформације, преноса и транспорта, до крајње потрошње.

Посебни циљеви у области развоја енергетике и енергетске инфраструктуре су:

- обезбеђење сигурног снабдевања електричном енергијом домаћег тржишта;
- повећање преносних капацитета/коридора преко Републике који имају регионални и паневропски значај;
- смањење увоза електричне енергије;
- смањење неефикасности постојећих производних капацитета;
- смањење доминантног учешћа угља у производњи електричне енергије;
- повећања коришћења ОИЕ и њиховог учешћа у енергетском билансу.

#### **6.2.4.3 Електронске комуникације и поштански саобраћај**

Општи циљ **развоја електронских комуникација и поштанског саобраћаја** је остваривање доступности савремених телекомуникационих сервиса на целокупној територији Републике Србије и просторна покривеност поштанским чворовима, уз примену савремених технолошких решења.

### **6.2.5. Заштита наслеђа и животне средине**

#### **6.2.5.1 Заштита, уређење и одрживо коришћење природног и културног наслеђа и предела**

*Заштита, уређење и одрживо коришћење природног наслеђа*

Општи циљ у области **природног наслеђа** је заштита, очување и унапређење природних добара и биолошке разноврсности, геонаслеђа и предела.

Посебни циљеви просторног развоја природног наслеђа су:

- повећање укупне површине заштићених подручја;
- просторна идентификација и картирање значајних станишта и подручја мреже Натура 2000;
- прецизирање граница еколошки значајних подручја и еколошких коридора;
- очување станишта и снажење популација строго заштићених и заштићених дивљих врста, укључујући мере реинтродукције;
- проширење мрежа Рамсарских подручја, резервата биосфере и геопаркова;
- упис природних добара у УНЕСКО Листу светског наслеђа;
- очување станишта и снажење популација строго заштићених и заштићених дивљих врста, укључујући мере реинтродукције;
- унапређење ефикасности система управљања и финансирања заштићених подручја;
- мониторинг стања заштићених подручја, јачање система контроле и надзора над развојним активностима и благовремено и успешно спречавање неповољних промена у природи спровођењем мера техничке и биолошке заштите.

*Заштита, уређење и одрживо коришћење културног наслеђа*

Општи циљ је заштита, одрживо коришћење, уређење и афирмација **културног наслеђа** као ресурса одрживог развоја и очувања националног, регионалног, урбаног и руралног идентитета.

*Заштита, уређење и одрживо коришћење предела*

Општи циљ су разноврсни, високо квалитетни и адекватно коришћени урбани, рурални и природни **предели**, тј. очување и унапређење карактера предела (на националном, регионалном и локалном нивоу).

#### **6.2.5.2 Заштита и унапређење квалитета животне средине**

Општи циљ у области **заштите животне средине** је превентивна заштита и унапређење квалитета животне средине.

Посебни циљеви заштите животне средине су:

- унапређење ефикасности система управљања, финансирања и имплементације планских мера за заштиту животне средине и њених основних чинилаца (воде, ваздуха и земљишта);
- очување и повезивање постојећих природних вредности и природних ресурса у циљу постизања рационалне организације и коришћења простора;
- санирање најугроженијих простора и еколошких „црних” тачака (hot spots) на подручју Републике;
- успостављање система контроле и надзора свих активности које могу имплицирати загађење животне средине и праћење стања квалитета животне средине (мониторинг);
- неизоставна примена најсавременијих технолошких решења и најбољих доступних технологија (ВАТ) приликом реализације пројеката који могу имати негативан утицај на квалитет животне средине.

#### **6.2.5.3 Управљање отпадом**

Општи циљ је развијање одрживог система **управљања отпадом** у циљу смањења загађења животне средине и деградације простора.

Посебни циљеви су:



- изградња инфраструктуре за управљање комуналним отпадом (регионални центри за управљање отпадом - регионалне депоније, трансфер станице, постројења за сепарацију рециклабилног отпада, постројења за компостирање, постројења за термички третман и др.) на основу рационалног просторног концепта управљања отпадом;
- изградња постројења за третман и одлагање опасног отпада и посебних токова отпада (отпадне батерије и акумулатори, отпадна уља, отпадне гуме, неупотребљива возила, медицински отпад, отпад животињског порекла и др.);
- затварање и санација постојећих сметлишта комуналног отпада и контаминираних локација опасног отпада и ревитализација простора.

#### 6.2.5.4 Климатске промене

Општи циљ у области **климатских промена** је смањење емисија ГСБ на националном нивоу и то за 9,8% у 2030. у односу на 1990. годину уз подршку инструмената просторног планирања, а на основу Париског споразума. Ревизија ових циљева је у току кроз Стратегију ниско-угљеничног развоја. Како би се пратило остварење свих циљева стратегије, неопходно је успоставити систем мониторинга и извештавања о смањењу емисија ГСБ и прилагођавања на измењене услове климе које уводи нови Закон о климатским променама (у нацрту).

Посебни циљеви у области климатских промена су:

- повећање енергетске ефикасности, коришћења и супституције традиционалних енергетских извора обновљивим; интеграција концепта зелене (баште, паркови, зелени кровови, зелени зидови и сл.) и плаве (реке, токови, системи за одвођење и наводњавање и др.) инфраструктуре и одрживо коришћење ресурса,
- дефинисање прелиминарних зона највеће угрожености климатским променама на територији Републике Србије на основу којих је могуће структурирати мере прилагођавања, мере заштите, као и одрживо коришћење природних и створених ресурса.

#### 6.2.5.5 Катастрофе и ванредне ситуације

Општи циљ јесте јачање улоге просторног и урбанистичког планирања у **превенцији катастрофа и ефикасности управљања ванредним ситуацијама** уређењем територија и применом мера заштите у складу са проценама ризика и плановима управљања у ванредним ситуацијама.

## 7. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА

### 7.1. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ

Основно стратегијско опредељење овог ППРС је постизање већег степена укупне функционалне интегрисаности простора Републике Србије. Подједнаког значаја је и обезбеђење услова за знатно већу саобраћајну, економску и енергетску интеграцију Републике са европским и ширим окружењем.

Окосницу просторне организације чини концепција социјалне, економске и територијалне кохезије засноване на кључним просторним структурама, економској конкурентности, одрживости, социјалној кохерентности и институционалној одговорности.

Уважавајући обавезе и смернице јавних политика и међународних обавеза, као и представљене основне резултате анализе и оцене стања у просторном развоју Републике Србије, концепција просторног развоја се базира на четири основна елемента: 1) тежњи ка одрживом просторном развоју; 2) смањењу постојећих просторних диспаритета; 3) координацији различитих секторских политика у делу потреба за интегралним просторним развојем; и 4) интеракцији са интернационалним политикама и усмеравању регионалних и локалних политика по питању просторног развоја.

Постизање већег степена интегрисаности простора Републике Србије подразумева ублажавање/смањење територијалних диспропорција, односно квалитативне промене у просторној, економској и социјалној структури, нарочито подручја са израженим дисфункцијама социјалног и економског развоја.

Диспропорције у просторно-демографској структури Републике могу се умањити само активним и синергичним спровођењем свих стратешко-програмских документа од значаја за развој становништва, и свих мера и механизма популационе политике (за повећање стопе фертилитета, транзицију миграција и јачање квалитета демографских ресурса) усклађених и имплементираних кроз свеукупну политику просторног, економског и социјалног развоја.

У развоју урбаних система у Републици тежиште је на смањењу релативне концентрације становништва, активности и функција у републичком и неколико макрорегионалних центара, и на јачању функција регионалних и субрегионалних центара. То подразумева квалитативне промене њихове привредне (у првом реду индустријске) и социоекономске структуре, уз интензивније коришћење територијалног/урбаног капитала (потенцијала) и креативних, стручних, научних и развојних ресурса којима располажу. Део ове концепције је селективно преношење појединих функција и активности (управно-административних, економских, образовних, културних и др.) из републичког и макрорегионалних у друге урбане центре.

Неопходне су квалитативне промене у развоју сеоских подручја и насеља. Тежиште је на третману ових подручја као мултифункционалних производних, социјалних, еколошких и културних простора. Јачање конкурентности пољопривреде и економске снаге пољопривредних газдинстава и подизање квалитета живљења омогућило би очување демографске основе и одрживо коришћење природних ресурса на сеоском подручју.

Неопходна је трансформација постојећег концепта привредног развоја заснованог на доминацији услуга и снажној деиндустријализацији. Модерна политика индустријског развоја подразумева међузависност регионалних производних кластера

(укључујући и услуге) и мреже урбаних центара одређених подручја. Политика развоја и обликовања урбаних центара као катализатора привредног развоја треба да укључи могућности иновативног развоја, модернизације и реструктурирања привредне и урбане матрице.

Повећања квалитета повезаности и доступности простора Републике засновано је на концепцији развоја мрежа саобраћајне, водне, енергетске, комуналне и комуникационе инфраструктуре, и развоја мрежа објеката и услуга јавних служби. Концепција развоја свих инфраструктурних система је заснована на развоју и унапређењу мрежа инфраструктурних објеката свих нивоа значаја (од међународног до локалног). У ППРС се резервишу коридори за инфраструктурне системе од међународног и републичког значаја са којима се повезују мреже објеката нижег нивоа значаја. За повећање просторно-функцијске интеграције простора значајним се сматра усклађивање развоја мреже инфраструктурних система са планираним развојем урбаних система, руралних подручја и свих привредних активности у простору Републике и њене територијалне сарадње са европским и ширим окружењем. За остваривање развоја мреже насеља од посебног значаја је усклађивање развоја мреже објеката, квалитета услуга и просторне доступности јавних служби са планираним развојем урбаних система, урбаних и руралних насеља.

Једно од основних упоришта овог ППРС односи се на штедњу, рационално коришћење и заштиту природних ресурса, нарочито дефицитарних и стратешки значајних за развој и квалитет живљења у Републици. Укупан биланс водних ресурса, као и њихов просторни и временски размештај захтева изузетно пажљиво коришћење и уређење вода и у потпуности обезбеђен систем заштите од загађења и заштите од поплава, као и од непланског коришћења вода и водног земљишта. Међу приоритетним опредељењима овог ППРС је заштита пољопривредног земљишта, као и очување квалитета и природне плодности земљишта. Исти значај придаје се пошумљавању, обнављању и побољшању квалитета шума и остваривању њихове улоге у ублажавању климатских промена. Неопходно је успоставити ефикасну контролу коришћења и уређивања грађевинског земљишта и утврдити норме и стандарде грађења, комуналног опремања, санације и уређења насеља. Ради благовременог резервисања и заштите простора за рационалну изградњу и коришћење објеката/подручја од јавног интереса републичког значаја, утврђује се заштита простора за изградњу акумулација, простора природних и непокретних културних добара, коридора за изградњу инфраструктурних система и подручја експлоатације минералних сировина и енергетских ресурса, као и приоритетних простора туристичких дестинација.

У заштити природних и културних вредности и настојању да се унапреди квалитет живљења у Републици посебно тежиште је на унапређењу и заштити животне средине, чији степен угрожености и деградације је несразмерно већи у односу на постигнути ниво привредног и социјалног развоја. Стање животне средине и еколошки захтеви су битан фактор ограничења у планирању привредних активности, урбаног развоја и развоја инфраструктурних система. Посебан значај имају заштита, одрживо коришћење и повезивање вредног природног наслеђа, очување и уређење заштићених подручја и предела са природним вредностима од значаја за биодиверзитет и квалитет животне средине. У домену заштите непокретних културних добара тежиште је на примени интегративне заштите, одрживог коришћења, уређења и презентације културног наслеђа са његовим окружењем и на уважавању третмана културног наслеђа као ресурса одрживог развоја и јачања културног идентитета територијалних целина, туристичких дестинација, урбаних и руралних насеља.

Интегрисање простора Републике Србије подразумева паралелне процесе на више нивоа планирања и управљања (од локалног до интернационалног). У оквиру

система развојних политика и система просторног планирања, изузетно су значајни национални и регионални нивои, пре свега ради утврђивања одређених процеса и разграничења подручја са различитим функционалним и просторним специфичностима, потенцијалима, проблемима и конфликтима и одређивања начина јавних интервенција.

## **7.2. ОПШТА КОНЦЕПЦИЈА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА ПО ОБЛАСТИМА**

### **7.2.1. Заштита и коришћење природних ресурса**

#### **7.2.1.1 Пољопривредно земљиште и пољопривреда**

Очување површина и унапређење плодности пољопривредног земљишта, као и стварање ефикасног система управљања земљишним ресурсима чине дугорочна стратешка одређења пољопривредне политике Републике Србије. То је, такође, један од трајних приоритета Заједничке пољопривредне политике (ЗПП) ЕУ, који је у текућем програмском периоду (2014-2020) дефинисан кроз „Обнављање, очување и побољшање екосистема повезаних са пољопривредом и шумарством”, као и кроз „Подржавање ефикасности коришћења ресурса и усмеравања пољопривредног, прехранбеног и шумарског сектора на снижавање емисије угљеника и привређивање отпорно на климатске промене”. Очекује се да ће у наредном програмском периоду ЗПП (2021-2027) доћи до повећања ранга одрживог управљања земљишним ресурсима у програмима руралног развоја, у првом реду, са становишта климатских промена.

Са становишта одрживог просторног развоја Републике Србије приоритет има обезбеђење подршке следећим решењима у домену коришћења и заштите **пољопривредног земљишта:**

- интегрални системски приступ који је заснован на карактеристикама подручја и управљање својствима земљишта прилагођено локалним климатским условима, типовима земљишта и карактеристикама пољопривредне производње;

- спречавање утицаја деградације пољопривредног земљишта на водне ресурсе, биодиверзитет и губитак вегетације;

- промовисање концепта неутралности деградације земљишта (LDN - Land Degradation Neutrality) као флексибилног циља који подразумева стање у којем квалитет и квантитет земљишних ресурса, неопходан за одржавање функција екосистема и обезбеђивање производње хране, остане стабилан или побољшан у оквиру одређених просторних и временских услова;

- укључивање планираних мера заштите и унапређивања стања земљишта у све секторске политике, спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива.

У складу с општим поставкама концепције одрживог пољопривредног и руралног развоја, а имајући у виду тежину проблема са којима се у Републици Србији већ дуже време суочава пољопривредно-прехранбени сектор, концепцијом просторног развоја тог сектора требало би нарочито уважити потребе за:

- радикалним повећањем инвестиција у ширење еколошки безбедних система за наводњавање, а местимично и за одводњавање;

- побољшањем агротехничких, економских и еколошких услова пољопривредне производње, спровођењем комплексних програма уређења земљишта (комасација, уређење пољских путева, примена конзервацијских метода обраде

земљишта, подизање пољозаштитних појасева, ремедијација загађених локалитета и сл.);

- модернизацијом и укрупњавањем породичних газдинстава и убрзавањем процеса преузимања газдинстава од стране младих пољопривредника спремних за усвајање технолошких иновација, увођење стандарда и развој нових производа и услуга;

- селективним подржавањем развоја органске, односно интегралне производње хране, традиционалне пољопривреде, рибарства, агрошумарства и производње обновљивих извора енергије, у складу с локалним агроеколошким и демографским условима;

- развојем активности у области складиштења, прераде и маркетинга локалних пољопривредно-прехранбених производа, које мултиплицирају економски учинак примарне пољопривредне производње и риболова;

- пословним организовањем пољопривредних газдинстава и других актера руралне економије ради унапређивања организације прехранбеног ланца;

- развојем система пољопривредног осигурања и управљања ризиком у пољопривреди у циљу заштите пољопривредних прихода; и

- јачањем и ширењем знања, иновација и дигитализације у пољопривреди и руралним областима и охрабривањем њиховог усвајања.

### 7.2.1.2 Шуме, шумско земљиште, шумарство и ловство

Концепт одрживог развоја **шумских области** и шумских подручја у њиховом склопу засниваће се на примени полифункционалног приступа и потпунијем обезбеђивању:

- еколошких функција и подобности, односно развоју шумарства усклађеног с еколошким карактеристикама шумских екосистема унутар шумских области и подручја са изузетним и/или осетљивим природним вредностима и ресурсима, и посебно заштите биоразноврсности;

- економских функција и економске исплативости, тј. рентабилност инвестиција и коришћења уз активну заштиту и унапређивање шума у шумским областима и подручјима;

- социјалних (културних и едукативних) функција, тј. рекреативно коришћење шума у шумским подручјима, уз заштиту локалних интереса (добит за локалну заједницу), заштиту шума (одговорност за (не) нарушавање природних вредности) и компензације локалном становништву за последице ограничења режима заштите природе у оквиру шумских подручја.

У нацрту ППРС предложиће се план пошумљавања до 2035. године који је са еколошког становишта реалан у односу на расположиве површине по бонитетним класама. Обезбеђивањем оптималнијих функционалних ефеката (функција шума), унапређивањем затеченог стања шума и увећањем степена шумовитости истовремено ће се допринети ублажавању негативних ефеката услед све интензивнијег деловања фактора ризика (абиотичке и биотичке природе) услед климатских промена. При реализацији плана пошумљавања посебна пажњу ће се посветити заштити биоразноврсности (избору врста) и заштити станишта у односу на потребу адаптивности на климатске промене.

Концепција одрживог развоја **ловства** се заснива на:

- заштити станишта присутних врста дивљачи (посебно ретких и угрожених) и заштити генетичке разноврсности;

- одрживом газдовању дивљачи и секторској одрживости;

- увећању бројности дивљачи у складу са диференцијацијом станишта;
- побољшању полне и старосне структуре и очувању здравственог стања дивљачи.

### 7.2.1.3 Воде и водна инфраструктура

Просторним плановима Републике Србије из 1996. и 2010. године дефинисани су правци развоја водне инфраструктуре и резервисани су простори за развој неопходних система. Сви ти простори су актуелни и у овом ППРС, а резервишу се наменски, јер водна инфраструктура има, заједно са површинским коповима, најстроже просторне захтеве за развој.

Концепција управљања водама заснована је на основним природним карактеристикама територије Републике, тренутном стању вода и управљања водама, неопходности задовољавања потреба за водом, потреби заштите вода од загађивања и одбране од штетног дејства вода, узимајући у обзир и потребу усклађивања са међународним стандардима у овој области (првенствено стандардима ЕУ). Усвојени концепт заснива се на приоритетном решавању кључних проблема у сектору вода, усклађено са дугорочним стратешким циљевима свих области водне делатности.

Основно полазиште концепције дугорочног развоја водне инфраструктуре јесте да је територија Републике јединствен водопривредни простор. Појединачни системи се управљањем постепено интегришу у системе вишег реда у земљи, али и са системима у суседним земљама.

Концепција дугорочног развоја водне инфраструктуре обезбеђује рационално коришћење, уређење и заштиту вода. Остварује се развојем две класе интегралних вишенаменских система:

1. 18 регионалних система за обезбеђивање воде за насеља;
2. 11 речних система коришћења, уређења и заштите вода.

Концепција **развоја регионалних система за обезбеђивање воде за насеља** је следећа:

- У системима за снабдевање водом приоритетно је коришћење локалних изворишта, а само се количине воде које недостају обезбеђују из великих регионалних система, која се ослањају на заштићена изворишта подземних и површинских вода републичког значаја. Та изворишта су дефинисана у претходна два ППРС (речни алувиони са подземним водама, зоне и сливови акумулација које служе за снабдевање насеља) како би се планским мерама заштитила од загађивања и деструкције уношењем у њих неприкладних садржаја који би могли да угрозе искористивост изворишта и квалитет вода.

- Подземне воде највишег квалитета могу се користити само за снабдевање насеља и оних индустрија које захтевају воду квалитета воде за пиће.

- Због неповољних водних режима неопходне су акумулације за коришћење површинских вода. У претходна два ППРС дефинисане су локације неопходних акумулације и резервисан је простор до кота датих у првом ППРС које су оквирно одређене за сваку акумулацију. Апсолутни приоритет има заштита резервисаних простора акумулација за коришћење површинских вода.

- У равничарским реонима, у којима су најквалитетнији земљишни ресурси и у којима се морају користити транзитне воде, решења се заснивају на све сложенијим вишенаменским каналским системима. Приоритет има обнова и повећање проточности ХС Дунав-Тиса-Дунав, као и завршетак ХС Северна Бачка.

- За технолошке потребе вода се захвата из водотока, уз захтев да се рецикулацијом и пречишћавањем смањи количина воде која са захвата и спречи

загађивање водотока. У случају захватања из мањих водотока, потребне количине се обезбеђују регулисањем протока у акумулацијама. Не дозвољава се изградња нових проточних система за хлађење ТЕ и других технолошких система.

- Обезбеђеност испоруке воде је примерена захтевима корисника. Обезбеђеност снабдевања насеља је врло висока, не мања од: 98% у регионалним системима и за технолошке захтеве базних индустрија и термоелектрана, 95% у мањим водоводима, 80% за системе за наводњавање.

- Задатак акумулација је да створе услове за коришћење воде и да побољшавају водне режиме – да смањују таласе великих вода и повећавају протоке у маловодним периодима. Морају се обезбедити гарантовани еколошки протоци низводно од акумулација и водозахвата, у количини која треба да обезбеде услове за нормални развој водених екосистема, очување и обогаћивање биодиверзитета. Приоритет имају акумулације са годишњим регулисањем протока у горњим деловима сливова, јер се њима обезбеђује побољшање водних режима на најдужим потезима хидрографске мреже. Република Србија мора да располаже стратешким резервама воде за кризне хидролошке ситуације маловођа, којих ће се јављати све чешће и које ће трајати све дуже. Једини такав погодан профил је на Великом Рзаву, акумулација Велика Орловача, у коју треба преводити из акумулација Кокин Брод или Радоиња вишкове воде из Увца, како би се обезбедила стратешка резерва воде за кризне маловодне ситуације на правцу: Велики Рзав – Моравица – Западна Морава – Велика Морава. У сливу Јужне Мораве приоритет има завршетак радова (измештање пута за Луковску Бању) којим се омогућава стављање у функцију акумулације Селова, која има велики значај као извориште регионалног система, али и као објекат за заштиту од великих вода читаве долине Топлице.

- Планска рационализација потрошње воде и вишекратно рециркулационо коришћење пречишћених вода је кључни стратешки захтев, који се остварује кроз водoprивредне услове, сагласности и дозволе за коришћење вода.

Концепција **развоја речних система коришћења, уређења и заштите вода** је следећа:

- Искоришћење хидропотенцијала, као еколошки најчистијег обновљивог извора енергије има приоритет и обавља се у оквиру интегралних речних система. Савремена технологија омогућава да се рационално користе и потенцијали малих падова, те се такви системи планирају и на алувијалним рекама, искључиво у оквиру пројеката интегралног уређења, заштите и коришћења тих долињских простора (пример: интегрални развојни пројекат долине Велике Мораве). Приоритет има искоришћење потенцијала Дрине, као део заједничког система Републике Србије и Републике Српске.

- Градња МХЕ применом дугачких цевоводних деривација положених у корито реке се не препоручује. За сваку локацију МХЕ неопходна је анализа утицаја на окружење и мишљење институција надлежних за заштиту природе и воде.

- Заштита од поплава остварује се у оквиру 11 интегралних речних система, применом три групе мера: (а) линијским заштитним системима (насипи, регулације, уређење заштитних линија у урбаним насељима), као видом пасивне заштите; (б) активним мерама заштите, ублажавањем поплавних таласа у акумулацијама и ретензијама, као и активним управљањем каналским системима на северу земље; (в) применом неинвестиционих – организационих и планерских мера, којима се спречава раст потенцијалних штета од поплава, планским спречавањем градње скувих објеката у зонама које су угрожене поплавама.

- Степен заштите од поплава одређује се према значајности и вредности добара која се бране у приобаљу. Највећа насеља и индустријски центри се штите од

тзв. петстогодишње велике воде ( $Q_{0,2\%}$ ); од стогодишње велике воде ( $Q_{1\%}$ ) бране се приобаља дуж великих река Дунава, Саве, Тисе, Велике Мораве; док се пољопривредне површине ван мелиорационих система бране од двадесетогодишњих великих вода ( $Q_{5\%}$ ). У случају капиталних објеката енергетике (термоелектране), степен заштите се локалним мерама и системима допунске заштите око самог објекта подиже се на хиљадугодишње велике воде ( $Q_{0,2\%} - Q_{0,1\%}$ ). Различити степени заштите се остварују формирањем заштитних касета, које спречавају да се пробојем регулационих линија поплавни таласи преносе на веће подручје. Због погоршања водних режима, степене заштите брањених касета треба повремено преиспитивати како би се реконструкцијом заштитних система степен заштите довео на тражен ниво, а резервне линије одбране треба померати и по дубини брањених подручја. Вођење траса комуникација се може планирати тако да њихови насипи представљају другу линију заштите. У складу са Директивом о поплавама ЕУ треба израдити мапе зона ризика од поплава.

- Заштита квалитета вода спроводи се у оквиру 11 интегралних речних система, применом технолошких, водопривредних и организационо-економских мера. Циљ је да се квалитет вода највећег броја река одржава у статусу не лошијим од „доброг”. Технолошке мере заштите подразумевају да се у планском периоду овог ППРС реализују постројења за пречишћавање отпадних вода (ППОВ) за већи део насеља и других загађивача већих од 2000 ЕС (еквивалентни становник). Приоритет имају они загађивачи који сада угрожавају изворишта, посебно изворишта регионалних система (Брус, Блаце, Сјеница, Бољевац, Жагубица, Петровац на Млави, итд.), насеља у чеоним деловима сливова постојећих и потенцијалних планираних акумулација, као и највећи загађивачи који своје отпадне воде упуштају у ХС ДТД, ХС „Севарна Бачка” и друге каналске системе. Велики значај имају економске и организационе мере, доношењем прописа којима се остварују стратешки принципи: усмеравање дела тзв. ресурсне (водне) ренте за коришћење вода према подручјима где се налазе и где се штите изворишта и објекти за коришћење вода (акумулације, ХЕ, ППВ); постепено подизање цене воде, тако да достигне трошкове просте репродукције, укључивши и све трошкове заштите изворишта, каналисања и пречишћавања отпадних вода; висина накнаде за загађивање вода треба да се подигне да буде већа од трошкова пречишћавања отпадних вода; економски подстицај домаћој машиноградњи да освоји производњу опреме за мање и средње ХЕ и опрему за ППОВ; пореске олакшице за власнике земљишта које има статус водног земљишта (посебно у зони планираних ретензија за активну одбрану од поплава).

- У еколошки заштићеним подручјима не сме се мењати статус водних тела, која се морају задржати у најбољем статусу неизмењених водних тела. То исто важи и за водотоке на подручјима за која се у складу са ратификованим документом НАТУРА 2000 врше припреме да се ставе под неки вид еколошке заштите.

- Сви водопривредни системи треба да буду оптимално уклопљени у еколошко, социјално, урбано и друго окружење. Мерама побољшавања водних режима треба стварати повољније услове за развој водених и приобалних екосистема и очување биодиверзитета.

#### **7.2.1.4 Минералне сировине и рударство**

У националним стратегијама везаним за коришћење минералних ресурса, експлоатација и прерада минералних сировина у наредном периоду имају статус приоритетних привредних активности у Републици.

Концепција развоја сектора **рударства и минералних сировина** обухвата:



- наставак основних и примењених геолошких истраживања минералних сировина и израду одговарајућих геолошких карата;
- сигурно и поуздано снабдевање термоелектрана угљем што представља доминантан услов за спровођење енергетске, а посебно електроенергетске стратегије и политике;
- супституцију увоза минералних сировина подизањем домаћих рударских капацитета;
- повећање производње металичних и неметаличних минералних сировина за које постоје озбиљни економски и тржишни предуслови у производњи руда: бабра, олово-цинка, антимона; као и предуслова за отпочињање производње других металичних сировина које се тренутно не експлоатишу као што су литијум, молибден, никал и др;
- повећање производње течних и гасовитих минералних сировина;
- технолошке иновације у припреми и преради минералних сировина (између осталог ради смањења извоза минералних сировина или полупроизвода);
- коришћење и експлоатацију техногених минералних сировина. Осим геогених минералних сировина Републике, значајно место у минерално-сировинској бази имају техногене минералне сировине настале као пратећи производи експлоатације и припреме минералних сировина при њиховој екстракцији. У ову групу првенствено спадају одлагалишта јаловине при експлоатацији или флотацији, као и одлагалишта шљаке и пепела термоелектрана;
- рециклажу метала и неметала, грађевинског отпада и других материјала из комуналног и индустријског отпада (позната у свету као „урбано рударство” и врло важна индустријска грана са сталном тенденцијом раста и са вишеструким позитивним развојним, еколошким и економским ефектима);
- заштиту животне средине, рекултивацију деградираног простора и санацију постојећих рударских објеката;
- уређење старих (напуштених) рударских објеката за посебне намене и рударски туризам.

## **7.2.2. Становништво и социјални развој**

### **7.2.2.1. Демографски развој**

Концепција стабилног **демографског развоја** и успостављања равномернијег размештаја становништва, који су трајни циљеви просторног развоја Републике Србије, требало би да полази од њихове одрживости. Већ су ранији сценарији демографске будућности јасно предочавали дугорочну неодрживост садашњег демографског развоја, наставак пада укупног броја становника и интензивно популационо старење, које ни у најповољнијем развоју догађаја није могуће зауставити.

Јасно је да се држава налази на раскршћу у погледу популационих токова, и да наредни период у Републици Србији може демографски бити прилично изазован. Пројекције говоре да је нека нова демографска реалност пред нама, која поставља и нове премисе у погледу планирања просторног и друштвено-економског развоја, те да концепт просторног развоја треба поставити у реалистичне оквире из перспективе демографског потенцијала.

Концепција просторног развоја становништва мора бити целовита, дугорочна, стратешког типа и имплементирана у све сфере друштвеног, економског и регионалног развоја.

То подразумева три нивоа деловања:

1. О просторном уравнотежавању демографског развоја не може се говорити без истовременог тражења одговора на проблеме недовољног рађања. Ниво рађања испод потреба за просту замену генерација, који траје од средине прошлог века, основни је фактор све убрзаније депопулације и убрзаног старења становништва. Замајац депопулације има своје последице и на регионалном и на субрегионалном нивоу, и трајно доприноси јачању просторно-демографске неравнотеже. Међутим, постоји реална бојазан да Република Србија, са сада већ вишегодишњом стопом укупног фертилитета од око 1.5 детета, или нижом, уђе у „замку ниског фертилитета” и суочи се са озбиљним демографским изазовима. Концепт одрживог развоја становништва би требало да подржи два правца деловања, што промптнију акцију у правцу мера популационе политике према рађању, али и дугорочну транзицију ка нето имиграцији, која би могла да ублажи ефекте ниског фертилитета<sup>23</sup>.

2. Истраживања за потребе израде Стратегије за подстицање рађања указала су на могућност и оптимистичнијих сценарија, јер би већ смањење нето емиграције на минимум, уз претпоставку економског опоравка, убрзало пут ка постизању одрживог демографског развоја. Зато концепт укупног популационог развоја мора да се базира и на транзицији миграција. То подразумева три правца деловања:

- неопходност ургентног деловања у домену смањења неповољног утицаја миграција на регионалном и нижим територијалним нивоима, стварањем одговарајућих услова за подстицање унутрашњих миграција у правцу уравнотежавања просторног размештаја становништва, кроз унапређење друштвено-економских мера и програма у циљу оптималне валоризације ресурса локалних средина;

- елиминисање фактора који утичу на емиграцију становништва, младих и високообразованих, и стварање услова за повратак скорије одсељених;

- примену релативно новог концепта миграционе транзиције у сфери спољних миграција, који би, дугорочно, створио позитивне услове за евентуално повећање имиграције;

3. С обзиром на извесност смањења укупног броја становника Републике Србије већ до 2030. године на око 6 милиона (при томе се смањење укупне популације може очекивати у свим регионима, па и Београдском), и њеног даљег демографског старења, при чему ће популација старих 65 и више година свој највећи број достићи до 2030. године<sup>24</sup>, трећу основу за концептуални оквир усмеравања просторно-демографског развитка треба потражити у концепту „квалитетом надокнадити квантитет”, где се на смањење популације, тражи одговор у квалитету демографских ресурса. Овакав концепт је свеprisутнији у европским стратегијама развоја, и као примарни циљ истиче јачање базе људских ресурса, кроз развој хуманог капитала и повећање квалитета образовања, које је главни ресурс развоја и напретка. Улагања у људски капитал помажу реконструкцију привреде и економије, смањују сиромаштво, незапосленост и уопштено смањују неједнакост. Као једна од предности развијених земаља, истиче се образована радна снага, која представља предуслов за даљи друштвено економски раст и развој. Наводи се да је за развој модерне државе информатичког друштва, потребно да минимално средње образовање има преко 85% становништва. Током периода 1991-2011. године удео становништва са минимално средњим образовањем у Републици Србији је у осталим насељима порастао са 23,2% на 48,5%, док се у градским насељима вредност кретала од 56,3% до 76,6%. Ниво образовања становништва се истиче и као кључни фактор разлика у регионалном

<sup>23</sup> Стратегија подстицања рађања, Службени гласник РС, 2018

<sup>24</sup> Никитовић, В. (2019). У сусрет регионалној депопулацији у Србији – Каква популациона политика нам треба. ИДН ЦДИ. Београд.

економском развоју, па инвестирање у образовање подразумева и инвестирање у територијално оптималну дистрибуцију хуманог капитала у Србији.

Краткорочно, најбоље ефекте може дати смањење емиграције и евентуално повећање имиграције, док би се резултати политике према повећању фертилитета могли очекивати тек након дужег времена<sup>25</sup>.

#### **7.2.2.2. Развој урбаних насеља и система**

Основно полазиште концепције просторног развоја територије Републике Србије јесте да је основна структурна јединица урбани центар са функцијски зависним окружењем.

##### *Урбана насеља*

Урбана насеља ће се усмеравати свој развој у мрежи насеља Републике Србије као део урбаних система различитог хијерархијског нивоа и као центри мреже сеоских насеља у њиховој зони утицаја.

Усмеравање дугорочног развоја урбаних насеља засниваће се на стратешком оквиру постављеном Стратегијом одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године.

Концепција одрживог развоја засниваће се на примени интегралног и координисаног територијалног приступа решавању кључних и ургентних проблема развоја урбаних насеља ради унапређења квалитета живљења у урбаним подручјима максималним коришћењем територијалног/урбаног капитала (потенцијала) и креативних ресурса, стимулисањем развоја (иновативне) урбане економије и ефикасног управљања развојем.

Развој урбаних насеља биће подржан на републичком и локалном нивоу управљања доношењем и реализацијом докумената просторног и урбанистичког планирања, приоритетних програма и пројеката урбаног развоја и бољим приступ тржишним и јавним изворима средстава (средства Републичког и локалног буџета, приватног сектора, фондова и финансијских инструмената ЕУ и међународних програма подршке).

Смернице за планирање и управљање одрживим развојем, обновом, санацијом и уређењем урбаног простора и јачањем урбаног идентитета биће предложене у нацрту ППРС.

##### *Урбани системи*

Под урбаним системима у ППРС се подразумевају мреже насеља различите сложености, хијерархијски устројене и са центрима одговарајућег функцијског капацитета.

За утврђивање урбаних система посматрају се: диверзификованост и сложеност функција и њихов територијални домет, демографски капацитет насеља, инфраструктурна опремљеност и географска предиспонираност.

Најједноставнију мрежу насеља чини насеље са улогом урбаног центра и са зоном утицаја (на локалном и регионалном нивоу) коју чине сеоска насеља, комплексније су агломерације – мреже центра са супцентрима и зоном утицаја, а најкомплекснија је метропола са више урбаних центара и супцентрима велике зоне утицаја.

На основу тога се у простору Републике Србије издвајају следећи урбани системи:

---

<sup>25</sup> Стратегија подстицања рађања, Службени гласник РС, 2018

1. Метрополско подручје Београда и Новог Сада са бројним субцентрима различитог ранга. Ово полицентрично подручје је развојно најперспективније полазећи од највишег функцијског капацитета, значајног демографског капацитета, саобраћајно одлично повезано и солидно инфраструктурно опремљено.

2. Агломерације – морфолошки и просторно-функцијски повезани центри значајног функцијског капацитета, добре саобраћајне повезаности, али са угроженим демографским капацитетом услед дејства метрополског подручја.

3. Регионални центри – релативно издвојени центри већег броја функција ширег територијалног утицаја. Налазе се у окружењу мањих урбаних и великог броја руралних насеља, недовољно инфраструктурно опремљени и скромнијег демографског капацитета.

4. Субрегионални / локални центри – центри супралокалних / локалних функција и скромних зона утицаја, недовољно добро инфраструктурно повезани са регионалним центрима и демографски угрожени.

Развој урбаних система базираће се на даљем развоју функција, јачању демографског капацитета, унапређењу инфраструктурне опремљености и коришћењу географског положаја за функцијску специјализацију и јачање конкурентности.

За ефикасно управљање територијалним развојем Републике Србије неопходно је остварити следећу структуру урбаних центара:

1. Национални центар,
2. Макрорегионални центри,
3. Регионални центри,
4. Субрегионални / локални центри.

Наведена структура центара формира се на принципима хијерархичности и најважније, супсидијаности. Урбани центри имају улогу развојних центара који врше интеграцију околних територија.

### **7.2.2.3. Рурални развој и уређење села**

У складу с општим принципима одрживог развоја, концепција одрживог просторног развоја **руралних подручја и уређења села** у Републици Србији почиваће на интегрисању решења која се односе на: 1) јачање конкурентности пољопривреде; 2) диверзификацију економских делатности на селу; 3) одрживо управљање пољопривредним и шумским земљиштем; 4) одрживо коришћење водних ресурса; и 5) заштиту биодиверзитета, природног и културног наслеђа и уређење предела.

Кровни приоритети одговарајуће просторне политике руралног развоја требало би да буду: демографска обнова села; очување екосистема повезаних са пољопривредом и шумарством; убрзавање трансфера знања и иновација у пољопривреду, шумарство и друге економске активности на селу; усмеравање пољопривредно-прехрамбеног сектора и шумарства на снижавање емисија угљеника и привређивање отпорно на климатске промене; и подржавање социјалног укључивања и мера за смањење сиромаштва у руралним областима.

Основне елементе имплементације предложеног концепта руралног развоја чине: приступ одоздо–на горе; просторни аспекти развоја засновани на новим рационалностима уређења насеља; улога људских ресурса; и промоција иницијатива локалних заједница. Стога је неопходно да се обезбеди подршка изради и спровођењу мултисекторских локалних стратегија развоја, којима би се нарочито морало уважити тзв. тројство територијалног развоја, сачињено од кружних веза између подручја/територије, партнерства и интегрисане стратегије локалног развоја. Тиме ће се добити основа за доношење строго просторно дефинисаних програма који покривају

субрегионална подручја са критичном масом људских, финансијских и економских ресурса за спровођење ефикасне развојне стратегије. Подршка (тзв. глобални грант) реализацији оваквих програма добијала би се на територијалном, а не секторском принципу.

Припремање и спровођење стратегија и програма развоја руралних заједница засниваће се на тзв. LEADER приступу, који је Европска комисија иницирала 1991. године у циљу активирања локалних партнера на стварању услова за развој њихових подручја. У циљу обезбеђења локалним заједницама могућности за потпуније решавање потреба мултисекторског карактера, у текућем програмском периоду LEADER је за земље чланице ЕУ преименован у CLLD (Развој усмерава од стране локалне заједнице). У земљама кандидатима за чланство и даље важи ранији назив LEADER. Тиме су институционализоване могућности да се, поред Европског фонда за рурални развој (EAFRD), у финансирање подршке задовољавању просторно хетерогених потреба руралних заједница, издашније укључи Фонд за регионални развој (ERDF), Социјални фонд (ESF) и Поморски и рибарски фонд (EMFF).

#### 7.2.2.4. Социјални развој, мрежа јавних служби и становање

Социјални развој обухвата различите аспекте квалитета живљења грађана, као и друштвене норме и институције којима је циљ да јавну добробит и достигнуто благостање учине праведнијом и приступачнијом за све чланове друштва. Темелји социјалног развоја су организоване и ефикасне институције и добра повезаност и сарадња различитих актера, а основни циљ је јачање социјалне укључености, смањење сиромаштва и равномерна доступност услуга од јавног интереса. Овакав приступ концепту социјалног развоја укључује јавне службе, социјално укључивање, стамбену подршку, а тежиште у овом ППРС је на просторној димензији њиховог развоја.

Међу документима новијег датума од значаја за концепцију **социјалног развоја, јавних служби и становања** издваја се Агенда 2030 Уједињених нација о одрживом развоју (The 2030 UN Agenda for Sustainable Development)<sup>26</sup> и Европски стуб социјалних права (The European Pillar of Social Rights)<sup>27</sup>. Након периода доминације неолибералног дискурса и кризе из 2008. године када је постало очигледно да европске, и не само европске, политике социјалног развоја и социјалних права нису биле узрок буџетских дефицита и економске кризе, доносе се стратешки развојни документи у којима се у први план ставља Европски социјални модел. Европски стуб социјалних права садржи нова и учинковитија права грађана, исказана кроз 20 кључних принципа разврстаних у три теме/катеорије: 1) једнаки изгледи и доступност тржишту рада (4 принципа); 2) пристојни (фер) услови рада (6 принципа); и 3) социјална заштита и укључивање (10 принципа). Усвојени принципи потврђују да је корпус социјалних права у области образовања, здравствене и социјалне заштите услов за остваривање темелјних људских права (грађанска и политичка, економска, социјална и културна, еколошка). Фокус свих заинтересованих страна је на разради/допуни механизма за спровођење Европског стуба социјалних права како би се осигурала примена усвојених социјалних стандарда, адекватна социјална заштита и универзални приступ услугама од општег/јавног интереса<sup>28</sup> (јавне службе).

<sup>26</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/commission/european-pillar-of-social-rights>

<sup>28</sup> У документима ЕУ, јавне службе називају се услугама од општег/јавног интереса (Services of General Interest – SGIs). SGIs укључује широк спектар услуга у земљама ЕУ (здравство, образовање, социјална заштита, снабдевање водом, енергијом, управљање отпадом, поштанске услуге).

У дефинисању стратешких одредница концепције социјалног развоја и јавних служби два су битна аспекта:

1. примена основних принципа организовања и функционисања јавних служби;
2. значај ових услуга као кључних средстава за постизање основних циљева социјалног развоја (успостављених на међународном, европском и националном нивоу) као што су социјална, економска и територијална кохезија, социјална укљученост, висока запосленост и економски раст.

С обзиром на сложеност сектора јавних служби, предлаже се класификација на две основне групе:

1. основне услуге у којима се остварују основна социјална прва гарантована Уставом: основно образовање, укључујући и предшколско, основна здравствена и социјална заштита;

2. услуге вишег ранга које се такође финансирају из јавних фондова и по том основу треба да буду доступне припадницима одређене циљне групе у складу са успостављеним критеријумима. У ову групу услуга спада средње образовање (које ће временом, продужавањем година обавезног образовања, тј. увођењем обавезног средњег образовања прећи у основне услуге), високо образовање, болничка и специјализована здравствена заштита, одређени видови социјалне заштите осетљивих друштвених група, као и активности и услуге у области културе, спорта и рекреације.

Просторна доступност једна од кључних димензија социјалног развоја и јавних служби, тј. услуга од општег/јавног интереса. Повећање просторне доступности услуга у области социјалног развоја смањује социјалну искљученост, побољшава квалитет живљења и један је од кључних фактора повећања социјалне кохезије.

Постављени циљеви и концепција не могу бити реализовани без примене одговарајућих и прилагођених, већ потврђених или нових и унапређених модалитета организовања услуга ради повећања њихове (просторне) доступности и квалитета. У Републици Србији је тема (просторне) доступности услуга од јавног интереса, а нарочито оперативних механизма за постизање/побољшање доступности још увек на маргинама интересовања стручне и шире јавности, и само успутно се помиње и у документима који се директно односе на смањење сиромаштва, унапређење услова и квалитета образовања, здравствене и социјалне заштите.

Повећање просторне доступности услуга може се остварити на различите начине с обзиром на врсту/природу услуге:

- ширењем гравитационог подручја услуга/установе организовањем комплементарних садржаја;
- употребом мобилних услуга („услуга ка кориснику”);
- применом диверзификованих модела организације услуга и др.

Концепција развоја **становања**, са аспекта укључивања маргинализованих друштвених група и повећања социјалне кохезије, базираће се на примени два основна принципа:

1. доступност одговарајућег и одрживог становања за све грађане, уз развијен систем стамбене подршке;

2. унапређење квалитета становања у постојећим депривираним и неформалним стамбеним насељима и целинама, уз ограничавање њиховог ширења и формирања на новим подручјима.

Специфичне модалитета подршке државе у развоју становања које треба да допринесе социјалном укључивању и смањењу сиромаштва утврђује Национална стамбена стратегија.

## 7.2.3. Развој индустрије и туризма

### 7.2.3.1. Индустрија и МСП

Глобална економска и финансијска криза (2008) продубила је проблеме транзицијске рецесије и истакла дугогодишње структурне слабости које се односе на смањење индустријске/производне базе, конкурентност, технологију, управљање, глобализацију и одрживост, са импликацијама на урбани и просторни развој. На глобалном нивоу (посебно у Европи) реакције су показале да у савременим условима није могуће континуирано спроводити ефикасан и трајно доследан напредак ослањањем на слободни тржишни механизам.

Глобална криза и економска рецесија је далеко мање погодила **индустријски** развијена подручја што имплицира потребе трансформација постојећег концепта развоја заснованог на доминацији услуга и деиндустријализацији. Основни разлози за то су показани ризици током кризе повезани са „превеликом” либерализацијом тржишта, непредвидљивим трендом финансијских услуга, либерализације токова и алокације капитала под утицајем глобалних контекстуалних фактора и разних изазова. С обзиром на стање постојеће индустрије и глобална кретања обновљен је интерес за развојем индустрије доношењем нове индустријске политике ЕУ (тзв. „европска индустријска ренесанса”, као наставак Лисабонске стратегије)<sup>29</sup>. Реактивиран је „аксиом” да без улагања у иновације, технологију, знања и иновативну производњу нема ни нове вредности и социјалног благостања. Нова индустријска стратегија<sup>30</sup> требало би да одговори на бројне изазове и циљеве као што су: убрзање индустријског раста; инклузивни и одрживи социоекономски раст; решавање структурних слабости; повећање конкурентности; стварање нове вредности ради постизања одрживог раста региона; дигитализација економије и индустрије; оптимално коришћење напредне дигиталне технологије и дигиталних вештина у разним подручјима; подршка за раст локалне економије развојем дигиталне инфраструктуре; јачање и креирање тражње; подизање нивоа иновација и инвестирања у нове технологије; боља координација индустријске, иновационе, регионалне и других политика; обезбеђење приступа приуштивим индустријским инпутима; стварање предузетничких вештина и технолошке оспособљености на регионалном нивоу; едукација; координација индустријске политике са кохезионом политиком (социо-економска и територијална кохезија).

Нови концепт општег стратешко-развојног и просторног развоја индустрије подразумева „интерно”/национално прилагођавање новом глобалном оквиру и конкретним условима у Републици Србији, подршком процесу извозне

<sup>29</sup> Поред документа Европа 2020, два главна оквира ЕУ - Хоризонт 2020 и “стратегија паметне специјализације”/S3 обликују европски приступ индустријској политици и добијају у значају и за земље кандидате за проширење ЕУ. Подстицање новог креативног промишљања о индустријској стратегији ЕУ подразумева усклађивање кључних развојних изазова ради одрживог, паметног и инклузивног раста, обнове способности Европе за иновације и стварање радних места и стратешких докумената Европа 2020, Кохезионе политике ЕУ 2014-2020, Европског истраживачког и Иновационог програма, програма COSME (развој МСП), Финансијске и институционалне реформе за предузетничко друштво/ Financial and Institutional Reforms for Entrepreneurial Society и програма Хоризонт 2021 - 2027 (2019).

<sup>30</sup> Индустријска стратегија обухвата скуп мера које држава предузима ради побољшања перформанси индустријских компанија, сектора и производних кластера ка жељеном циљу. Мере укључују подршку политици нове индустрије, науке, технологије, иновација, образовања, развоја вештина људи, јавних набавки, де/регулације, антимонополске политике, ФДИ, права интелектуалног власништва, алокацији финансијских ресурса и развоју регионалних производних кластера. Стратегија захтева координирани политички оквир који обухвата и подржава **секторске** међузависности између производње и услуга..

реиндустријализације (групе приоритетних иновативних производа). ППРС треба да утврди нови предлог територијалног развоја и размештаја индустрије који се заснива на: 1) оквирима постојеће политике и споне са новом индустријском стратегијом; 2) стратешком оквиру европске индустријске политике и концепту „четврте индустријске револуције”/4ИР; и на 3) реалним развојним способностима, ограниченим технолошким капацитетима и другим расположивим могућностима српске индустрије за примену иновативних оквира. Концепција територијалног развоја и размештаја индустрије треба да омогући и олакша решавање кључних развојних, економских, социјалних, урбаних и других проблема у Републици.

Стратешке одреднице и циљ нове концепције просторног развоја индустрије укључују прилагођавање и интегрисање са оквирима националних политика развоја (индустријске, иновативне, стратегије паметне специјализације, регионалне и др.), са новом европском индустријском политиком и глобалним оквиром развоја 4ИР, у кључним аспектима релевантним за одрживи просторни и урбани развој, као и предлог мера и инструмената за имплементацију. Будућа индустријска политика Републике треба да буде средство за превазилажење кризе, развојних изазова и подржавање одрживог развоја. Територијална димензија индустријске политике обухвата кохезивни просторни и регионални развој у складу са потенцијалима и околностима. Кохезиона политика има у фокусу преусмеравање тенденција иновација са национално-центричног на регионални ниво, стимулишући регионе да иновирају економију „одоздо-навише”, све према оквиру истраживања и иновација за „стратегиије паметне специјализације”/ Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation/ RIS3 - РИС3.<sup>31</sup> Европска комисија (2017) је објавила нову индустријску стратегију која сумира иновациону политику, дигитализацију и „зелену” економију са циљем подршке паметном, инклузивном и одрживом расту применом РИС3. Током последње деценије дошло је до напуштања традиционалног неокласичног приступа (често просторно недефинисаног) и примене просторно/локацијски заснованог приступа РИС3 у развоју знања и иновација ради подизања регионалне конкурентности. Државе ЕУ морале су да развију оквире политике за паметну специјализацију ради приступа суфинансирању од 2014-2020. Примена РИС3 постала је ослонац кохезионе политике, с обзиром на њену релевантност и фокусираност на ендогени развој региона. Због тежишта на структурним променама, РИС3 се квалификује као индустријска политика ЕУ.

Стратешке одреднице концепта просторног развоја индустрије требало би да укључе елементе глобалног оквира 4ИР: потпуну промену концепта производње и управљања (огромну брзину, обим, сложеност и трансформативну снагу индустрије 4ИР), напуштање концепта „економије великог обима” уз опште прилагођавање производње ка „економији малих серија квалитетних производа по ниским ценама”; уважавање индивидуалних тржишних преференци купаца (тзв. масовна персонализација производа); дигитализацију (умреженост свих актера); заснованост на когнитивној револуцији (идеје, знања и иновације). Нови ланци вредности у индустрији могли би се остваривати кроз дигиталну инфраструктуру: вертикалне дистрибутивне мреже; хоризонталне дистрибутивне мреже између добављача, произвођача, купаца; стварајући нове производе у циркуларном ланцу интегрисањем производње и услуга. Нове технологије 4ИР и дигитализација могу да трансформишу постојеће индустријске структуре, отварајући нова питања политике конкуренције, образовања, обуке и нових вештина, нестабилност запошљавања, управљања и регулације. Кључно обележје 4ИР је експоненцијални раст, конкурентност, брзе

<sup>31</sup> Постоје три врсте РИС: 1) организационо слаба РИС (недостатак актера способних за заједнички прогрес); 2) фрагментисани РИС (недостатак регионалне сарадње и поверења); и 3) „закључани” РИС (својствен старим индустријским регионима са застарелом технологијом као фактором блокаде РИС).



промене и социјалне, економске и финансијске несигурности. Такође, 4ИР императивно укључује повећање интензитета знања у стварању нових вредности у растућој економији заснованој на иновацијама, софистицираним производима, услугама и процесима, „паметна” индустријска предузећа, дигитално умрежавање и интеграцију, „рачунарски генерисан” производ и комплексне ефекте „експоненцијалних технологија“ (нпр. вештачке интелигенције, „интернета ствари”, машинског учења, биотехнологије, нано-технологије, роботике, 3Д технологија штампе и фузије технологија).

Међутим, реалност у индустријској структури Републике Србије данас је потпуно другачија. Глобални друштвени изазови индустрије 4.0 иницирају повећање учешћа прекарног рада, трансформишу социјалне стандарде, уз смањење послова за нискоквалификоване раднике и раднике изван дигиталне сфере.

У складу са свим наведеним оквирима биће преиспитана решења другог ППРС. Оквирна процена указује да би могла бити задржана већина планских решења просторне организације индустрије и локационих модела. Такође, у складу са националним прилагођавањем оквирима 4ИР, нова концепција ће укључити иновативне облике индустријског развоја и алокације – успостављање хоризонталних (регионалних) производних платформи (физичких и информативних), као нпр.: регионалне платформе за одрживу производњу; локалне online платформе (приступ производима и услугама); производне и дистрибутивне ланце; инвестиционе платформе; дигиталне платформе маркетинга, продаје и дистрибуције; платформе за потрошаче; платформе за сарадњу; freelancing платформе; peer-to-peer платформе. Комбинованом применом дигиталне и физичке инфраструктуре производне платформе би требало да олакшају испуњавање нових захтева тржишта компанијама, произвођачима, власницима и потрошачима. Производне платформе трансформисаће производе, начине стварања вредности и услуга. Главни очекивани помаци укључују: 1) трансформацију власништва над имовином ка оркестрацији притисака на предузећа; 2) процес из линеарних токова ка мрежама; 3) промену од високо успостављене контроле до смањења моћи (децентрализовано, агилно одлучивање); 4) помак од интерне стопе приноса ка финансирању ризичног капитала; и 5) промену постојеће регулације (са територијалним границама) ка „вантериторијалној” регулацији. Такође, предвиђа се успостављање мрежа кластера – иновативног умрежавања компанија и осталих агената, ИЗ и технолошких паркова. Генерално, постоји дилема у погледу реалних могућности развоја технологија, индустријских зона и паркова у земљама у развоју. Она се додатно појачава имајући на уму очекиване промене у индустријској алокацији у 4ИР - нестанак многих постојећих индустријских елемената (нпр. фиксне и централизоване фабрике, огроман број запослених у великим предузећима).

Отворено је питање како нови трендови индустријске политике могу допринети дугорочном развоју у земљама кандидатима за чланство у ЕУ. Главни изазов за земље Југоисточне Европе (укључујући Републику Србију) је недостатак полуга за раст. Ове земље нису активне у развоју светске технологије већ су усмерене на увоз скромних и најнижих нивоа технологија. Карактерише их релативно развијено истраживање технологија, недовољни иновациони капацитети за доминантну супституцију увоза, уз локалне капацитете као главно ограничење одрживог раста. Може се очекивати ограничена примена локално прилагођеног „еластичног” концепта реиндустријализације.

За разлику од класичних индустријских политика, нова генерација индустријских политика не тежи ограничењу слободне конкуренције, већ се ослања на предности конкурентских тржишта и дискурс о економији заснованој на знању. Због тога је индустријска политика постала интегрисана са политиком иновација и

предузетништва уз јачање „предузетничке” улоге државе у иновацијама. У складу са европским перспективама, ППРС треба да укључи елементе најновије европске индустријске политике у чијој су жижи тржишно-обликоване и мисијски-оријентисане иновације.<sup>32</sup> Приступ заснован на мисији се заснива на утврђивању приоритетних проблема друштва ради усмеравања иновација, уз учешће више актера у свим секторима. Због подстицања индустријског развоја кроз иновације, државе морају створити тржишта која још увек не постоје, уз предузетничке инвестиције у иновативне активности. Сложена природа иновација захтева од држава промоцију „оријентације на мисију”, истраживање и иновације, и пружање смера за експериментисање „одоздо-навише” и за „самооткривање”. Предузетничка држава<sup>33</sup> обично иницира покретање структурних промена улагањем у истраживање и иновације под условима који не подлежу приватним улагањима, због превелике неизвесности. То подразумева да држава треба да сноси ризике неуспеха и на тај начин да смањи неизвесности на ниво који омогућава комерцијално приватно улагање, и то на тржиштима која је чак створила држава. Овај приступ упућује на преузимање ризика иновација од стране државе зарад економског успеха иновацијски вођеног раста. Субвенције у Републици Србији укључују улагања у напредне технологије и у ново запошљавање. Јавни актери треба да буду спремни и за преузимање ризика заједничког креирања нових тржишта. Већи јавни ангажман у свакој фази ланца иновација мора бити уравнотежен са ефективним и флексибилним управљачким структурама које омогућавају бољу међусекторску и институционалну координацију. Такав приступ требало би да привуче приватна улагања и друге изворе финансирања у веома несигурне и високо-ризичне иновативне активности.

Ограничени ресурси за примену стратешких опредељења развоја индустрије 4ИР, посебно високо-технолошких иновација у производњи, имплицирају да Република Србија не може да буде у групи „предводника” у развоју иновација већ у групи „следбеника”, што подразумева углавном трансфер нових нижих технологија из света. Према проценама, уколико би се реализовао динамичан тренд индустријског раста као императив развоја Републике (велике инвестиције у технолошку модернизацију, индустријске иновације, знатнији раст високо-технолошких производњи, улагања у образовање и вештине, и др.) позитивни резултати реиндустријализације могли би се очекивати после 5-10 година. Може се очекивати „еластични” концепт реиндустријализације Републике Србије не само због уског маневарског простора (ресурса, капацитета) и континуираног подстицаја СДИ, већ и због могућих импликација одрживости као што су негативни раст, „жртвовани” раст, „варљиви” раст и могући раст незапослености.

---

<sup>32</sup> Мисије су средство и покретач за успостављање економског раста у жељеном правцу. Мисијски приступ је у извесној колизији са оквиром стратегија паметне специјализације због њиховог императива „идентификације сектора и главних иновативних производа” на регионалном нивоу. Приступ заснован на мисији омогућава више комплементарних јавних улагања из европских, националних или регионалних програма и додатна приватна улагања, стварајући катализујући ефекат. Мисије укључују новине које су усмерене на јачање способности јавног сектора, повећање утицаја јавних инвестиција у истраживања и иновације, механизма финансирања, мобилисања грађана ради стимулисања иновација, великих инвестиција преко разних актера и привлачења нове међусекторске економије.

<sup>33</sup> Новије индустријске политике предузетничке државе карактерише: а) олакшавајућа каталитичка улога у подршци иновацијама у сложеном контексту; б) портфељски приступ предузетничким иновацијама који се заснива на покретању структурних промена (кроз науку, истраживања, образовање, предузетништво); и 3) способност јавног сектора да прихвати процес експериментисања у креирању система иновација за мисије, уз учешће мноштва заинтересованих страна, уз преузимање ризика развоја иновација од стране државе. Национални институционални оквир има јак утицај на регионални иновациони систем: а) предузетнички систем регионалних иновација, и б) систем институционалних регионалних иновација.

### 7.2.3.2 Туризам

Просторно планирање туристичких подручја данас се све више заснива на афирмисаним теоријским облицима интегралног, стратешко/проблемског и континуалног просторног планирања, који подразумевају обухватање већине главних економских, социјалних, политичких, културних, еколошких и других фактора, док у пракси управљања туристичким развојем још увек доминирају облици секторског економског планирања (у које се више или мање укључују остали аспекти). Посебна пажња посвећује се планирању нових, посебно туристичких простора у подручјима очуване природе, будући да грешке у планском приступу, решењима и политикама могу да имају велике негативне последице, с обзиром на релативно брзу реализацију, велика средства и неизвесну будућност (за разлику од традиционалних дестинација, које за собом имају дуже и поступно стицано еволутивно искуство).

Просторни развој **туризма** Републике Србије биће заснован на планској концепцији по угледу на теорију и праксу савременог стратешког, интегралног и континуалног планирања у Европи.

Укупан простор Републике Србије биће подељен на функцијске туристичке кластере (слично као у другом ППРС, уз прецизирање функционалних граница по административним јединицама). У кластерима ће бити утврђена шира подручја секундарних туристичких простора и у оквиру њих ужа подручја приоритетних простора туристичких дестинација, као и градски туристички центри и бањски центри, све рангирано на међународном, националном и регионалном нивоу, по критеријумима обима и квалитета ресурса, трајању туристичке сезоне, положају, развијености, значају за развој локалне и шире заједнице и др. Кроз подручја кластера утврдиће се линеарни коридори туриг путних и пловних праваца, међународне културне, бицикличке и пешачке стазе, а у кластерима који се граниче са суседним државама дефинисаће се зоне и садржаји прекограничне сарадње (у оквиру постојећих и потенцијалних Еврорегиона).

Тежиште развоја туризма ставиће се на досад изразитије афирмисане видове пословног, градског, бањског, планинског, водног, туриг, манифестационог и руралног туризма, уз подстицање нових видова – културолошког (еко, етно, споменичког), наутичког и спортског на водама, специјалних интереса (лакших и тежих авантура у природи – алпинизма, слободног пењања, планинског бициклизма, параглајдинга, кањонинга, спелеологије и сл.) и др. Стратешки приоритети просторног развоја туризма у средњорочном и дугорочном планском периоду биће утврђени за туристичке дестинације, за градске и бањске туристичке центре, за путне и пловне туриг правце, чијим се финансирањем, према могућностима државе и интересима тржишта, могу постићи најбољи резултати у развоју туризма и његовом утицају на просперитет локалне и шире заједнице, у прекограничној сарадњи и др.

У просторном и секторском планирању туристичких подручја и заштите природних вредности (посебно планинских), приоритет ће бити одрживо разграничење заштићених зона и зона туристичких центара, како би се, са једне стране, издвојила подручја са еколошки најосетљивијим и највреднијим природним целинама и зеленим коридорима, а са друге стране утврдила подручја са израженим погодностима за развој туристичких дестинација интернационалног и националног значаја. Могућа је примена следећих модела: а) фактичког раздвајања/разграничења заштићених подручја и туристичких дестинација у складу са европским искуствима; и б) даље егзистенције постојећег модела преклопљених функција заштите и развоја, на новим основама са

флексибилнијим режимима II и III степена заштите, који значајније не ограничавају развој туристичке понуде у простору.

## 7.2.4. Развој инфраструктуре

### 7.2.4.1 Саобраћај и саобраћајна инфраструктура

Задржава се концепција из претходна два ППРС у којима је развој **саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре** сагледаван као предуслов и резултат усаглашеног и избалансираног одрживог развоја (економски, социјални и демографски развој) и просторне покривености територије Републике Србије саобраћајном мрежом и објектима. Задржава се концепција развоја саобраћаја и саобраћајних коридора која Републику Србију сагледава као саобраћајно и транспортно чвориште.

Подржава се политика мултилатералне сарадње која омогућава стварање услова за реализацију пројеката за које су из различитих разлога заинтересоване најјаче светске привреде, а који су вишеструко значајни за регионално повезивање и унутрашњу интеграцију простора Републике Србије.

Најављени нови циклус инвестиција у привреду и инфраструктуру омогућиће комплетирање међународних коридора у Републици Србији и осталих магистралних праваца и саобраћајних објеката од државног значаја. Од изузетног стратешког значаја за Републику је да се тим инвестиционим циклусом обухвати изградња, реконструкција и модернизација саобраћајне инфраструктуре од регионалног али и локалног ранга и њихово повезивање са међународним и магистралним коридорима.

Основна полазишта развоја саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре су:

- поштовање међународних закона и смерница усклађивањем законског оквира;
- синхронизовани развој система саобраћаја и управљања саобраћајем (саобраћајни токови, безбедност саобраћаја, модална расподела превоза људи и транспорта робе, логистички ланци, услуге и др.);
- имплементација планираних решења која се односе на међународне коридоре;
- реконструкција и модернизацији постојећих мрежа и објеката – довођење у планирано/пројектовано стање;
- нова планска решења у циљу остваривања равномерније саобраћајне приступачности изградњом нове или модернизацијом/подизањем перформанси постојеће саобраћајне инфраструктуре.

Концепција развоја саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре обухвата:

- путни саобраћај и инфраструктуру – завршетак изградње свих аутопутских праваца; реконструкцију и модернизацију мреже државних путева I и II реда (изградња просторно нових саобраћајница или реконструкција и изградња саобраћајница у циљу подизања перформанси и ранга у односу на постојеће саобраћајнице); модернизацију мреже локалних путева; подизање квалитета управљања саобраћајем (саобраћајни токови, безбедност саобраћаја, модална расподела превоза људи и транспорта робе, логистички ланци и др.);
- железнички саобраћај и инфраструктуру – завршетак изградње, реконструкције и модернизације на магистралним пругама у складу са планским решењима која се односе на правце пружања и јасно дефинисане перформансе; изградњу планираних регионалних пруга и реконструкцију и модернизацију постојећих, као и локалних и манипулативних пруга; довођење пруга у

планирано/пројектовано стање; завршетак изградње железничких чворова уз планску и просторну усаглашеност са потребама развоја урбаних насеља;

- ваздушни саобраћај и инфраструктуру – унапређење инфраструктуре, развијање интермодалног центра (аеродром „Никола Тесла”) и развој регионалних аеродрома;

- водни саобраћај и пловне путеве – изградњу нових лука; имплементирање решења која утврђују Дунав као стратешки пловни и развојни правац; имплементирање концепта управљања; развој основних техничко–технолошких подсистема; интеграцију са окружењем и другим видовима саобраћаја у националну и међународну саобраћајну мрежу; активирање потенцијала река Саве и Тисе; реализацију пројеката оспособљавања пловних путева;

- интермодални саобраћај и логистичке центре – усмеравање развоја у циљу повезивања железничког и путног саобраћаја, са водним (и ваздушним на подручју Београда); стварање интермодалне платформе Београд – Панчево – Смедерево, а на подручју Новог Сада и Ниша формирање терминала на регионалном нивоу; повезивање реке Саве са коридором X и у зони Прахова формирање интермодалног терминала за повезивање пловног пута Дунавом и железнице.

#### **7.2.4.2 Енергетика, енергетска инфраструктура и енергетска ефикасност**

У складу са Стратегијом развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, развој енергетике ће се усклађивати са привредно-економским развојем, тј. развој енергетских производних сектора усклађиваће се са секторима потрошње.

##### *Енергетска инфраструктура*

Концепција развоја подразумева ревитализацију, реконструкцију и модернизацију постојећих и изградњу нових енергетских објеката у складу са растућим потребама и обезбеђењем поузданог и квалитетног снабдевања енергијом и енергентима.

Приоритетне активности обухватиће реконструкцију и ревитализацију постојећих термоенергетских капацитета снаге преко 300 MW (блокови ТЕНТ А3-А6, ТЕНТ Б1-Б2, Костолац Б1-Б2), који ће се модернизовати сагласно Директиви о великим постројењима за сагоревање који су због укупног капацитета значајни за електроенергетску безбедност земље. Термоенергетски блокови снаге испод 300 MW, који су просечне старости 45 година и ниске енергетске ефикасности ће се сукцесивно гасити.

Планира се наставак ревитализације хидроагрегата, у првом реду значајно повећање снаге коју предају у преносни систем (ХЕ Ђердап 1, ХЕ Ђердап 2, ХЕ Зворник, ХЕ Потпећ и др.)

Планирају се нови производни капацитети у електроенергетском сектору: ТЕНТ Б3, ТЕ Колубара Б, ТЕ Костолац Б3, ТЕ Нови Ковин, ТЕ Штавал, ТЕ ТО Нови Сад, ТЕ ТО на гас, ХЕ Велика Морава, ХЕ Ибар, ХЕ Средња Дрина, РХЕ Бистрица, РХЕ Ђердап 3, као и одређени капацитети у мини хидроелектранама. Сви ови објекти, као значајни објекти електроенергетског система Републике Србије биће дефинисани у нацрту ППРС.

Минимална ефикасност производних капацитета треба да буде у складу са прописаном, на основу Закона о ефикасном коришћењу енергије („Службени гласник РС”, број 25/13).

Концепција развоја преносних електроенергетских капацитета обухвата ревитализацију постојећих и изградњу нових на паневропском, националном и

регионалном нивоу. Ово подразумева јачање интерних преносних капацитета, као и капацитета коридора преко преносне мреже 400 kV напонског нивоа, замену мреже 220 kV, јачање стратешких праваца у мрежи 110 kV ради обезбеђења сигурног напајања корисника преносног система, итд. Предвиђено је обезбеђивање интерконекције и повезивање (преко 400 kV) преносне мреже Републике Србије са преносним мрежама Румуније, Мађарске, Црне Горе, БиХ и Бугарске.

Концепција развоја гасне инфраструктуре обухвата обезбеђење нових интерконективних веза са земљама региона и изградњу нових складишта гаса, чиме ће се омогућити сигурно снабдевање гасом и завршетак гасификације на свим нивоима.

У сектору нафтне инфраструктуре планирано је даље осавремењавање рафинеријске прераде, истраживања у циљу проналазак нових лежишта, изградња нових складишних капацитета, а приоритет се даје стратешко-развојном пројекту на изградњи система продуктовода кроз Републику Србију.

#### *Обновљиви извори енергије*

Обавезујући удео ОИЕ до 2020. године је 27% у бруто финалној потрошњи према Директиви 2009/28/ЕЗ, што подразумева обезбеђење нових капацитета за ОИЕ.

У складу са националним акционим планом потребно је остварити предвиђено учешће ОИЕ у бруто финалној потрошњи енергије, као и учешће енергије из обновљивих извора у транспорту од 10%. Предвиђено је инсталисање већих капацитета за производњу електричне енергије коришћењем ветра, биомасе и сунца, као и веће учешћа ОИЕ у производњи топлотне енергије.

#### *Енергетска ефикасност*

Кроз Директиву 2012/27/EU, потписнице Уговора о оснивању Енергетске заједнице обавезале су се да у периоду 2017-2020. године постигну кумулативну уштеду 7% од просечне финалне потрошње енергије за енергетске сврхе, из које имају право да изузму потрошњу енергије у саобраћају.

### **7.2.4.3 Електронске комуникације и поштански саобраћај**

Концепција развоја електронских комуникација и поштанског саобраћаја се заснива на:

- даљој изградњи система, електронских мрежа и припадајуће инфраструктуре чиме ће се омогућити повезивање на националном, регионалном, прекограничном нивоу;
- осавремењавању телекомуникационих чворишта, постављању мултисервисних приступних платформи, изградњи оптичких мрежа (FTTH), изградњи базних станица и WiFi приступних тачака, и имплементацији путних телекомуникационих система (ITS) на аутопутевима;
- планирању унапређења поштанских услуга отварањем нових телекомуникационих чворишта, тј. развојем КДС мреже.

### **7.2.5. Заштита наслеђа и животне средине**

#### **7.2.5.1 Заштита, уређење и одрживо коришћење природног и културног наслеђа и предела**

##### **7.2.5.1.1 Заштита, уређење и одрживо коришћење природног наслеђа**

Планира се повећање укупне површине **заштићених подручја** проглашењем нових и проширењем постојећих. У току израде нацрта ППРС преиспитаће се и, по

потреби, кориговати, тј. ближе одредити ранија планска пројекција од 12% територије Републике под заштитом природе. Такође, размотриће се (стручна) основаност и друштвена прихватљивост ранијег (привремено запостављеног) стратешког опредељења да се Кучајске планине (планине Кучај и Бељаница) прогласе за национални парк.

У наредном планском периоду неопходна је ревизија заштитног статуса подручја са културно-историјским значајем, заштићених по основу закона који су регулисали заштиту природе и заштиту културних добара (меморијални природни споменици, природни простори око непокретних културних добара), а према указаној потреби и других заштићених подручја која су проглашена пре доношења Закона о заштити природе 2009. године и извршити усаглашавање модела (врсте) и режима заштите са актуелним прописима.

Неопходно је спровести просторну идентификацију и детаљно картирање (у ГИС-технологији) и повезивање типова станишта и станишта значајних дивљих врста и утврдити прецизне границе еколошки значајних подручја, уместо актуелних оквирно датих граница (изузев ИВА подручја) које могу да буду предмет различитих и опречних тумачења.

Преиспитаће се и свести у реалније, стручно и друштвено оправданије оквире амбициозни планови предлагања подручја за упис у УНЕСКО Листу светског наслеђа, УНЕСКО Резервате биосфере и мрежу геопаркова, уз претходну темељну анализу услова и критеријума уписа, као и стварних ефеката који из евентуалног уписа проистичу за земљу, регион и локалне заједнице.

#### 7.2.5.1.2 Заштита, уређење и одрживо коришћење културног наслеђа

Концепција заштите, одрживог коришћења и уређења **културног наслеђа** засниваће се на:

- интегративној заштити, одрживом коришћењу, уређењу и презентацији културног наслеђа и њихове околине (историјски културни предео у коме се добро налази и физичке структуре које га окружују), као ресурса одрживог развоја и јачања културног идентитета територијалних целина, туристичких дестинација, урбаних и руралних насеља;

- примени територијалног приступа у заштити и одрживом развоју културног наслеђа у склопу одрживог развоја ширих просторних целина, и сталног прилагођавања потребама савремених корисника и захтевима очувања заштићених вредности;

- приоритетним културним подручјима која треба да уживају посебан третман, без обзира на статус заштите.

#### 7.2.5.1.3 Заштита, уређење и одрживо коришћење предела

Концепција је утемељена у вредности карактера **предела** и засниваће се на:

- очувању предеоног обрасца заснованог на коришћењу земљишта (пољопривредног, шумског, водног, грађевинског), односу изграђеног и отвореног простора, регулацији грађења и уређивања простора у складу са карактером предела, капацитетом, осетљивошћу и сликом предела (традицијом грађења и традиционалним облицима коришћења земљишта) у природним, руралним и урбаним пределима;

- унапређењу постојећих и креирању нових вредности у просторима у којима је вредност предела од посебног значаја за развој (туристичка, рекреативна, културна

подручја и сл.) и/или представљају део интернационалних мрежа и пограничних области;

- повезивању (умрежавању) предеоних вредности у простору (културне стазе, зелена инфраструктура, еколошке мреже) којом се промовишу природне и културне вредности наслеђа;

- ревитализацији, рестаурацији и креирању нових вредности у пределима који су угрожени и деградирани.

### 7.2.5.2 Заштита и унапређење квалитета животне средине

Заштита и унапређење квалитета **животне средине** базираће се на следећој концепцији:

- очување свих елемената животне средине: вода, ваздух, земљиште, природна и непокретна културна добра, биодиверзитет;

- интегрално планирање на принципима спречавања конфликта у простору и на начелима одрживог развоја: планирање рационалног коришћења природних ресурса - земљишта, воде, сировина и других природних ресурса уважавајући капацитет простора и животне средине, повећање коришћења ОИЕ и др.;

- превенција и санација, примена принципа предострожности за активности које могу да изазову већи притисак на животну средину или неизвесност, примена санационих мера у деградираним и загађеним подручјима;

- процена утицаја планова, програма, објеката и активности на животну средину, као основ за планирање мера заштите;

- дефинисање заштитних зона и заштитних растојања око објеката са повећаним загађивањем (нпр. рударски копови) и ризиком за животну средину (нпр. изворишта водоснабдевања) и здравље људи;

- утврђивање просторне диференцијације простора према квалитету животне средине.

### 7.2.5.3 Управљање отпадом

У наредном периоду наставиће се формирање региона за **управљање отпадом** који се образују кроз добровољну сарадњу јединица локалних самоуправа и изградња регионалне инфраструктуре за управљање отпадом. Регионални, интегрисани системи управљања отпадом су планирани тако да пружају локалне услуге управљања отпадом према стандардима ЕУ.

Регионални концепт настоји да учини услуге ефективнијим и ефикаснијим кроз груписање кључних функционалних целина (сакупљање, транспорт и сепарација) до нивоа у којем се материјали за рециклирање и посебни токови отпада могу издвојити за одговарајући третман, а остатак за коначно одлагање. Даљим удруживањем општина ради заједничког управљања отпадом успоставиће се систем регионалних центара за управљање отпадом, што чини потребну инфраструктуру за управљање комуналним отпадом.

*Инфраструктура за управљање комуналним отпадом*

Потенцијалне локације регионалних центара за управљање отпадом, критеријуми и смернице за њихову изградњу морају бити предвиђене просторним плановима, док ће се коначне локације одабрати након обављених истражних радова и спровођења поступка процене утицаја на животну средину. Имајући у виду да се систем управљања отпадом реализује у простору, јасно је да карактеристике простора опредељују избор адекватног система управљања, тј. његову просторну организацију.



То се односи на избор локација физичких елемената система као што су санитарне депоније, трансфер станице, постројења за сепарацију рециклабилног отпада, где су од великог значаја физичко-географске и антропогене карактеристике простора. У односу на њих се дефинишу концепцијска решења система управљања отпадом.

Инфраструктура која је потребна за успостављање потпуно функционалног регионалног система управљања отпадом у складу са наведеним ЕУ директивама, подељена је у три фазе.

У првој фази потребно је изградити следеће:

– рециклажна дворишта (центри за сакупљање отпада који се не сме бацати у контејнере – нпр. кабасти отпад, посебни токови отпада, опасан отпад из домаћинства и отпад од електричне и електронске опреме);

– трансфер станице (у општинама где је то потребно и економски одрживо, могу се изградити трансфер станице у циљу смањења трошкова превоза);

– линије за секундарну сепарацију;

– линије за компостирање зеленог отпада;

– регионалне санитарне депоније (преостали отпад ће бити одлаган на регионалне санитарне депоније изграђене у складу са захтевима из Директиве о депонијама); иако се даје приоритет раздвајању отпада на извору, секундарној сепарацији, рециклажи и компостирању, депоније се предвиђају као неопходан део инфраструктуре, уз подстицање регионалне сарадње у циљу смањења броја потребних депонија у Србији;

– затварање постојећих несанитарних депонија.

У другој фази потребно је изградити:

– постројења за механичко-биолошки третман (МБТ – омогућиће напреднији биолошки третман у највећим регионима за управљање отпадом и производњу горива од отпада који се може користити за постројења за добијање енергије из отпада и цементаре);

– постројења за биолошки третман (једноставни МБТ/БТ – биолошки третман као јефтино централно регионално решење за смањење одлагања биоразградивог отпада на депоније);

– постројења за добијање енергије из отпада (постројење за спаљивање отпада и добијање енергије и коришћење горива од отпада у цементарама).

У трећој фази потребно је урадити рекултивацију затворених несанитарних депонија.

Смањење употребе депонија и развој система за управљање отпадом постићи ће се институционалним, финансијско/економским, техничким и административним мерама. Ако буду испуњени сви услови за финансирање развоја инфраструктуре, све несанитарне депоније биће затворене до краја 2031. године.

*Инфраструктура за управљање опасним отпадом*

Инфраструктура потребна за управљање опасним отпадом је следећа:

– центри за сакупљање опасног отпада из домаћинства (отпадних уља, отпадних електричних и електронских апарата, отпадних батерија и др.) у урбаним срединама;

– регионална складишта опасног отпада за његово безбедно сакупљање и чување до третмана у 5 региона у Републици Србији;

– постројење за физичко-хемијски третман неорганског и органског течног опасног отпада и муља и његово складиштење (ово ће укључивати транспорт остатака на даљи третман, одлагање или извоз);

- депонија за одлагање неорганиског индустријског опасног отпада, комбиновано са капацитетима за солидификацију полутечних токова опасног отпада;
- развој система за управљање отпадом, укључујући капацитете за одлагање опасног отпада као што су: коришћене батерије и акумулатори, отпадна уља, истрошена возила, отпад од електричне и електронске опреме, POP отпад и РСВ отпад, медицински отпад, азбест пореклом из отпада од грађења и рушења.

#### **7.2.5.4 Климатске промене**

Неопходно је утврдити просторне и временске промене климе за различите сценарије на глобалном нивоу. Све наведене информације треба да буду део шире базе просторних података и информација о променама климе на локалном, регионалном, националном и транснационалном нивоу, које ће, поред осталог, укључивати и информације о екстремним временским догађајима и рањивости подручја са аспекта просторног и урбанистичког планирања.

Прилагођавање просторног развоја **климатским променама** биће омогућено: спровођењем постојећих законских и стратешких оквира на националном нивоу, развојем и даљим унапређењем база геопросторних података и информација о локалним и регионалним променама климе уз дефинисање зона угрожености на територији Републике Србије, развојем и унапређењем мониторинг система о екстремним временским догађајима и елементарним непогодама и др.

При дефинисању решења и предлога за просторни развој морају се антиципирати очекиване промене климе у будућности и њихови утицаји на одрживост водоснабдевања и снабдевања енергијом, ефикасност заштите од поплава (плавне зоне), ерозију земљишта, суше, смањење урбаних острва топлоте и повећање циркулације ваздуха, развој пољопривреде, туризма и др.

#### **7.2.5.5 Смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама**

Концепција ППРС је заснована на смањењу ризика од катастрофа насталих услед елементарних непогода (земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавине, екстремне температуре ваздуха и нагомилавања леда на водотоку) и техничко-технолошких несрећа (пожар, рушење брана, хаварије, акциденти, загађење земљишта, воде и ваздуха, последице ратног разарања – експлозивни остаци рата).

У нацрту ППРС биће утврђене прелиминарне зоне непосредног ризика, које чине веће просторне целине у којима постоји веома висок степен извесности да ће наступити катастрофа и да ће њене последице бити дуготрајне и тешко отклоњиве, а мере заштите и спасавања знатно отежане. Полазећи од процене ризика од катастрофа за те зоне биће прописане смернице за уређење простора, контролисано коришћење и развој, и мере заштите.

## **8. ОЧЕКИВАНИ ЕФЕКТИ ПЛАНИРАЊА У ПОГЛЕДУ УНАПРЕЂЕЊА ПРОСТОРНОГ РАЗВОЈА РЕПУБЛИКЕ**

Реализација планских концепција, решења и пропозиција ППРС омогућиће дугорочни одрживи просторни развој, рационалнију организацију и ефикасније уређење простора, и остваривање социјалне, економске и територијалне кохезије Републике Србије, њене просторно-функционалне интегрисаности и територијалне сарадње са европским и ширим окружењем.

Доношењем овог ППРС обезбеђује се општи стратешки плански оквир за усмеравање и ефикасније управљање просторним развојем у периоду 2021-2035, и то за: заштиту и одрживо коришћење природних ресурса и биодиверзитета, природног и културног наслеђа, предела и животне средине; развој мреже насеља и урбаних система, урбаних и руралних подручја; просторни развој привредних активности (индустрије, пољопривреде и шумарства, рударства, енергетике, туризма и др.); развој мрежа саобраћајне, водне, енергетске и комуникационе инфраструктуре, и развој мрежа објеката јавних служби; прилагођавање климатским променама, смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама.

Имплементацијом овог ППРС оствариће се континуитет у односу на претходне ППРС у усмеравању конкурентног, интегрисаног и кохерентног просторног развоја Републике, и обезбеђењу основа за подршку мултифункционалном развоју урбаних и руралних подручја, јачању функција и привредног развоја урбаних система, и смањење међутериторијалне неједнакости максималним коришћењем територијалног и урбаног капитала.

### **8.1. ЕФЕКТИ НА ПЛАНСКИ СИСТЕМ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ РЕПУБЛИКЕ**

Дефинисање планских решења и ефекти планирања усмерени су на интегрисање простора Републике. То подразумева паралелне и координиране процесе имплементације ППРС у планском систему Републике на свим нивоима планирања и управљања. У оквиру система развојних политика и система просторног планирања изузетно су значајни национални и регионални нивои, пре свега ради:

- усклађивања развоја урбаних система и руралних подручја, привредних активности, мреже инфраструктурних система и мреже објеката јавних служби;
- усклађивања заштите и одрживог коришћења појединих природних ресурса (нпр. заштите ресурса вода и коришћења минералних сировина), и остваривања интегрисане заштите животне средине, биодиверзитета, наслеђа и предела;
- ублажавања и решавања конфликтних интереса између заштите и одрживог коришћења природних ресурса, животне средине, биодиверзитета, наслеђа и предела, с једне стране, и развоја урбаних насеља и система и привредних активности (нпр. контролом ширења и коришћења грађевинског земљишта, комуналног опремања, санације и уређења насеља; разграничавањем зона заштите и зона развоја посебно у планинским туристичким дестинацијама и сл.), с друге.

Имплементација ППРС у планском систему омогућиће ефикасније планирање и управљање подручјима са различитим функционалним и просторним специфичностима, потенцијалима, проблемима и конфликтима. Поред тога, имплементација ППРС у планском систему омогућиће ефикасније коришћење

расположивих тржишних средстава и јавних фондова, фондова ЕУ и међународних фондова у остваривању интегрисаног и одрживог просторног развоја Републике.

Реализација планских концепција и решења по областима у ППРС имаће следеће кључне ефекте на унапређење просторног развоја Републике:

#### 1. Заштита и коришћење природних ресурса

- директни позитивни ефекти управљања пољопривредним земљиштем на ефикасност пољопривредне производње, рурални развој и заштиту животне средине, као и позитивни импулси социјалном уравнотежавању просторног развоја и ублажавању ефеката климатских промена;

- директни позитивни ефекти одрживог развоја пољопривреде и рибарства на повећање доходака пољопривредног становништва, економске ефикасности и тржишне конкурентности пољопривредне производње, као и низ позитивних ефеката у домену општег економског развоја, демографске обнове села и уравнотеженијег територијалног развоја руралних области;

- директан позитиван ефекат чувања шума и њихових станишта на заштиту биоразноврсности и предела,

- директни позитивни ефекти унапређивања квалитета шума и повећања површине под шумом на увећање њеног производног ефекта и удела шуме у ОИЕ, ублажавање негативних ефеката климатских екстрема, смањење ерозије, клизишта, неравномерности протицања и обезбеђење сталности и квалитета изворишта вода;

- директни позитивни ефекти интегралног управљања водама на усклађивање водног режима на целој територији Републике, обезбеђење заштите квалитета вода и поузданог снабдевања водом свих корисника, смањење ризика и ефикаснију заштиту од поплава, као и на унапређења акватичких и других екосистема;

- директни позитивни ефекти одрживог коришћења минералних сировина на обезбеђење доступности лежишта минералних сировина, превазилажење просторних ограничења и конфликта са осталим корисницима простора, рекултивацију простора, уређење предела и заштиту животне средине;

#### 2. Становништво и социјални развој

- директни позитивни ефекти развоја урбаних насеља и система на јачање полицентричности и уравнотежености просторног развоја, побољшање демографског капацитета насеља и виши квалитет живљења становништва;

- директни позитивни ефекти руралног развоја на побољшања квалитета живљења на селу и заштиту животне средине и предела;

- директни позитивни ефекти развоја јавних служби на остваривање једнакости, универзалности, континуитета, доступности и прилагођености мреже објеката и пружања услуга за све кориснике, на повећање квалитета живљења и социјалну укљученост становништва у урбаним и руралним насељима, и на развој урбаних система и рурални развој;

- директни позитивни ефекти развоја становања на виши квалитет живљења, развој урбаних насеља и система, развој села и руралних подручја, као и низ позитивних ефеката на развој туризма и других привредних активности, заштиту природних ресурса, животне средине и предела;

#### 3. Развој индустрије и туризма

- директни позитивни ефекти развоја индустрије на пораст запослености и виши квалитет живљења, јачање демографског капацитета и развоја урбаних насеља и система и на развој инфраструктурних система, као и низ позитивних импулса на смањење међутериторијалне неједнакости и јачање трансграничне и транснационалне сарадње;

- директни позитивни ефекти одрживог развоја туризма на развој туристичких дестинација, урбаних и руралних насеља, комплементарних привредних активности и инфраструктурних система, као и низ позитивних ефеката на креирање економског развоја и подстицање запошљавања на планинским, неразвијеним и депопулационим подручјима, на јачање трансграничне сарадње (посебно на пограничним планинама и рекама);

- директни позитивни ефекти одрживог развоја туризма на остваривање заштите, уређења и презентације природног и културног наслеђа и предела;

#### 4. Развој инфраструктуре

- директни позитивни ефекти развоја саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре, енергетике и енергетске инфраструктуре, електронских комуникација и поштанског саобраћаја на интегрисање простора, повећање квалитета повезаности, доступности и опслужености простора Републике, на развој привреде, јавних служби, урбаних насеља и система, рурални развој, безбедност земље и др.;

- остваривање позитивних ефеката развоја инфраструктуре на максимално коришћење територијалног капитала, повећање просторно-функционалне интегрисаности Републике и њене територијалне сарадње са европским и ширим окружењем;

- остваривање позитивних ефеката развоја инфраструктуре на заштиту животне средине, наслеђа и предела, и на ефикасност управљања ризицима од катастрофа и ванредним ситуацијама;

- директни позитивни ефекти повећања енергетске ефикасности (укључујући обновљиве изворе енергије) на рационално коришћење и уштеду енергије, као и на већу економску ефикасност развоја урбаних и руралних насеља, саобраћаја, енергетике, индустрије и комуналних делатности;

#### 5. Заштита наслеђа и животне средине

- директни позитивни ефекти на ефикаснију заштиту животне средине и превазилажење конфликта у односу на просторни развоји урбаних насеља, привредних активности и инфраструктурних система;

- директни позитивни ефекти развоја инфраструктуре и центара за управљање отпадом на заштиту животне средине;

- директни позитивни ефекти заштите и одрживог коришћења природног наслеђа на очување биодиверзитета, гео (геолошки и географски) диверзитета и предела, повећање повезаности станишта, квалитета шума и вода, као и на превазилажење конфликта у односу на просторни развоји туризма, урбаних и руралних насеља, привредних активности и инфраструктурних система;

- директни позитивни ефекти заштите и одрживог коришћења непокретног културног наслеђа на заштиту историјског културног предела, развој туризма (у првом реду културног туризма и културних рута) и комплементарних привредних активности, а посебно заштите архитектонског наслеђа на развој и идентитет урбаних и руралних насеља.

## **8.2. НАЦИОНАЛНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМ ДО 2025. ГОДИНЕ И ЕФЕКТИ ЊЕГОВЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ**

Важан сегмент стабилности и просперитета Републике Србије и примене Просторног плана представљаће ефекти реализације Националног инвестиционог програма до 2025. године (у даљем тексту: Национални инвестициони програм), презентованог у децембру 2019. године (у процењеној вредности од 14 милијарди евра).

Очекивани ефекти реализације приоритета Националног инвестиционог програма су:

- побољшање демографске ситуације и стварање услова за останак младих у земљи, што обухвата: финансирање покушаја вештачке оплодње; већу бригу о репродуктивном здрављу младих; помоћ мајкама у сваком погледу приликом трудноће и рађања деце; заштиту и превенцију здравља деце; изградњу станова за младе парове, изградњу нових вртића и њихово субвенционисање;
- унапређење здравства које обухвата изградњу више нових објеката (шеснаест болница, шест клиника и два клиничка центра);
- реализација нових пројеката саобраћајне инфраструктуре и то: путне инфраструктуре (изградња нових аутопутева и брзих саобраћајница, реконструкција постојећих путева); железничке инфраструктуре; водног саобраћаја; као и ваздушног саобраћаја (Табела 1); посебан сегмент представљаће реализација интермодалних центара која је условљена остваривањем претходних активности у свим видовима саобраћаја;
- реализација водопривредних пројеката (изградња магистралних водовода и канализационих система, као и локалних система водоснабдевања и пречишћавања отпадних вода; и др);
- развој енергетике (обновљиви извори енергије; додатни капацитети за складиштење гаса, изградња новог блока термоелектране Колубара Б у Каленићу, и други пројекти у изградњи гасне мреже);
- развој пољопривреде (изградња система за наводњавање, реализација пројеката комасације, обнова пољопривредне механизације);
- развој туристичких објеката и инфраструктуре (улагања у бање, спортске центре, планинске центре, археолошке локалитете и др);
- развој инфраструктурних пројеката за Србе у АП Косово и Метохија;
- развој инфраструктурних пројеката у циљу бољег повезивања са Босном и Херцеговином и унапређење сарадње са Републиком Српском;
- реформе и развој образовања и дигитализације (обезбеђења брзог интернета за све ученике и студенте, дигиталних уџбеника, дигиталних учионица, развој вештачке интелигенције и др);
- развој пројеката у области културе (нова концертна дворана и др);
- развој спортске инфраструктуре (изградња националног стадиона, осам нових градских стадиона и више мултифункционалних дворана и националних тренинг центара);
- заштита и унапређење стања животне средине (улагања у зелену економију, смањење емисије штетних гасова, пречишћавање отпадних вода и др);
- развој и раст економије, опремање пословних зона, финансирање пословања малих и средњих предузећа, и др.

Највећим делом приоритети се односе на инфраструктурне пројекте у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (Табела 1).

Табела 1: Приоритети саобраћајне инфраструктуре

<b>Путна инфраструктура</b>
Изградња Шумадијског коридора „Вожд Карађорђе” (уз израду техничке и планске документације)
Реконструкција 5.000 km магистралних и регионалних саобраћајница
Изградња аутопута Ниш-Плочник-Мердаре (Ниш-Плочник, I фаза)
Изградња аутопута Е-761, „Моравски коридор”, деоница Појате-Прелјина
Изградња брзе саобраћајнице I Б реда Сомбор – Кула – Врбас – Србобран – Бечеј -Кикинда

Изградња Фрушкогорског коридора, деоница Нови Сад - Рума
Изградња аутопута Рума - Шабац и брзе саобраћајнице Шабац – Лозница
Изградња аутопут Е-763, деоница Прелјине – Пожега
Изградња брзе саобраћајнице Петља „Пожаревац” Е75 –Пожаревац–Велико Градиште–Голубац
Изградња аутопута Кузмин – Сремска Рача са мостом преко реке Саве и израда техничке документације за деоницу аутопута Пожега – Котроман (део аутопута Београд - Сарајево)
Изградња државног пута IА реда од Крагујевца до везе са државним путем IА-А5 (Е-761) у Мрчајевцима – „Шумадијски коридор”
Изградња брзе саобраћајнице Иверак – Лајковац (петља на аутопуту Е-763 Београд –Пожега), са пројектном документацијом
Изградња обилазнице око Крагујевца
Изградња аутопута Е-763, деоница Нови Београд – Сурчин
Изградња обилазнице око Лознице (потреба за реализацију пројекта Јадар)
Изградња аутопута Пожега – Ивањица – Дуга Пољана – Бољаре (граница са Републиком Црном Гором)
Изградња аутопута Београд–Зрењанин–Нови Сад (уз израду техничке и планске документације)
<b>Железничка инфраструктура</b>
Изградња београдског метроа (уз израду техничке и планске документације)
Реконструкција и модернизација пруге Нови Сад – Суботица
Реконструкција и модернизација пруге на деоницама Београд – Ниш и Ниш – Прешево (уз израду техничке и планске документације)
Реконструкција и модернизација пруге Београд – Бар, деоница кроз Републику Србију Ваљево – Врбница - граница са Републиком Црном Гором (уз израду техничке документације)
Реконструкција и модернизација пруге Ниш – Димитровград и обилазнице око Ниша
Интермодални терминал Батајница
<b>Водни саобраћај</b>
Изградња нове луке (лучке инфраструктуре) у Београду на Дунаву
Проширење капацитета луке Сремска Митровица на Сави
Проширење капацитета луке Богојево на Дунаву
Проширење капацитета луке Прахово на Дунаву
Додатна улагања у луке Нови Сад и Смедерево на Дунаву
<b>Ваздушни саобраћај</b>
Извођење радова на новој писти аеродрома „Морава”, Краљево
Наставак развоја аеродрома и ваздушног саобраћаја

Приоритети Националног инвестиционог програма ближе ће се анализирати кроз тематске студије и разрадити у Нацрту Просторног плана.

Директор  
Института за архитектуру и урбанизам Србије

др Саша Милијић, научни саветник

(носилац посла испред групе обрађивача)

Обрађивачи Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године:



ИНСТИТУТ ЗА АРХИТЕКТУРУ И УРБАНИЗАМ СРБИЈЕ  
Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia



универзитет у београду - архитектонски факултет



ЈП Завод за урбанизам Војводине Нови Сад  
Urban and Spatial Planning Institute of Vojvodina

